

27. März 2019

Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk

Dieser Leitfaden stellt in aller Kürze wesentliche Grundsätze für die Wahlwerbung in Form von Wahlsendezeiten im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk dar.

1 Einführung

Vor Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament sind die bundesweit zugelassenen Rundfunkveranstalter verpflichtet, den Parteien angemessene Sendezeiten einzuräumen. Nur im Rahmen der Wahlsendezeiten kann Wahlwerbung in den elektronischen Medien stattfinden. Außerhalb dieser Sendezeiten sind Werbesendungen für politische Parteien unzulässig, wie sich aus § 7 Abs. 9, § 42 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ergibt.

Die Verpflichtung zu Einräumung von Wahlsendezeiten gem. § 42 Abs. 2 RStV gilt nur für bundesweit verbreitete private Rundfunkprogramme (§ 42 Abs. 3 RStV). In Bezug auf landesweite/regionale/lokale Programme gelten, soweit vorhanden, allein die Bestimmungen des einschlägigen Medienrechts des Landes. Dieses kann für solche Programme Besonderheiten vorsehen.

2 Verpflichtung der privaten Rundfunkveranstalter zum Angebot von Wahlsendezeiten im Rahmen des Prinzips der Chancengleichheit

Für die Wahlwerbung hat die Frage der Chancengleichheit höchste Priorität und ist Hauptmaxime für alle, die Wahlsendezeiten einzuräumen haben.

Private Veranstalter müssen vor diesem Hintergrund ein chancengleich gestaltetes System der Wahlsendezeiten anbieten und soweit wie möglich verwirklichen. Gehen Parteien auf dieses Angebot nicht ein, ist die Verpflichtung der Veranstalter gleichwohl erfüllt. Es wird insoweit empfohlen, frühzeitig einen geeigneten (d.h. an der Chancengleichheit orientierten) Sendeplan zu erstellen und den Wahlbewerbern in dem dort beschriebenen Umfang Sendezeiten für die zur Wahl stehenden Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen einzuräumen. Gehen nicht alle Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen auf dieses Angebot ein, ist dies für den Veranstalter unschädlich. Er darf den Sendeplan nur nicht mehr nachträglich zugunsten einer bestimmten Partei oder sonstigen politischen Vereinigung einseitig ändern.

3 Berechtigte

Für bundesweit verbreitete Programme gilt nach § 42 Abs. 2 RStV, dass Parteien während ihrer Beteiligung an den Wahlen zum Deutschen Bundestag anspruchsberechtigt sind, wenn mindestens eine Landesliste für sie zugelassen wurde. Bei Wahlen zum Europaparlament haben neben Parteien auch sonstige politische Vereinigungen Anspruch auf Einräumung von Wahlsendezeiten, sofern mindestens ein Wahlvorschlag für sie zugelassen wurde.

Die zur Wahl vorgeschlagenen müssen durch den Wahlausschuss zu der jeweiligen Wahl zugelassen worden sein. Erst nach Zulassung durch den jeweiligen Wahlausschuss können Parteien und andere zugelassene Bewerber verlangen, im Rahmen der Wahlsendezeiten berücksichtigt zu werden.

4 Inhalt der Wahlspots in den "besonderen Sendezeiten"

Für Wahlsendungen ist in den meisten Bundesländern nicht der Rundfunkveranstalter verantwortlich, sondern derjenige, dem die Sendezeit eingeräumt worden ist. Die jeweiligen Landesmediengesetze können vorsehen, dass die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und des Rechts der persönlichen Ehre einzuhalten sind.

Eine Kontrolle über den Inhalt der Wahlsendungen ist dem Veranstalter weitgehend verwehrt. Sie ist im Wesentlichen auf die Überprüfung beschränkt, ob es sich überhaupt um Wahlwerbung handelt und ob die Sendung nicht offensichtlich gegen allgemeine Gesetze, insbesondere Strafvorschriften, verstößt.

Dabei ist der Begriff der Wahlwerbung nicht zu eng auszulegen. Es ist lediglich ein inhaltlicher Bezug zur Wahl und zum angestrebten Wahlerfolg erforderlich. Es ist aufgrund des Parteienprivilegs nicht möglich, die Sendung deshalb zu verweigern, weil sie verfassungsfeindlichen Inhalt haben könnte. Es dürfen nur solche Wahlspots zurückgewiesen werden, bei denen Verstöße gegen allgemeine Gesetze evident sind und nicht leicht wiegen.

Hinsichtlich Begriff und zulässigem Inhalt von Wahlsendungen ist auf folgende Kriterien abzustellen:

- Die eingereichten Wahlspots müssen Wahlwerbung darstellen. Wahlwerbung sind alle Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Wahlbewerber zu bewegen. Die Wahlwerbung muss einen inhaltlichen Bezug zu der bevorstehenden Wahl aufweisen und auf die Erzielung eines Wahlerfolgs gerichtet sein.
- Bei der Frage, ob Wahlwerbung vorliegt, darf nicht darauf abgestellt werden, ob die in dem Spot dargelegten Ziele inhaltlich mit der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes in Einklang stehen oder ob die werbende Partei bzw. deren

Kandidaten beabsichtigen, im Parlament für die Bewahrung der verfassungsmäßigen Ordnung einzutreten. Die Veranstalter sind daher nicht befugt, die Ausstrahlung einer Wahl-sendung lediglich deshalb zu verweigern, weil der vorgelegte Wahlspot verfassungsfeindliche Äußerungen enthält.

- Die Veranstalter sind jedoch berechtigt, die Wahlspots der politischen Parteien daraufhin zu überprüfen, ob sie gegen allgemeine Gesetze verstoßen. Zur Zurückweisung solcher Wahlspots sind die Veranstalter indessen nur dann befugt, wenn der Verstoß gegen die allgemeinen Gesetze evident ist und nicht leicht wiegt.

Allgemeine Gesetze sind insbesondere Strafgesetze. Außer der Vorschrift des § 90 a Abs. 1 StGB (Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole) und des § 86 a StGB (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen) kommen als Ablehnungsgrund insbesondere § 130 StGB (Volksverhetzung) und § 131 StGB (Gewaltdarstellung) in Betracht.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass ein Verstoß gegen den in Art. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Grundsatz der Beachtung der Würde des Menschen die Zurückweisung eines Wahlwerbesspots rechtfertigt.

5 Angemessene Sendezeit

5.1 Berechnung des Zeitvolumens

Zugelassenen Wahlwerbern muss eine "angemessene Sendezeit" eingeräumt werden. Hier ergibt sich die Notwendigkeit der Differenzierung, um Chancengleichheit zu realisieren.

Das zur Verfügung zu stellende Zeitvolumen ist daher grundsätzlich zu errechnen aus der Anzahl der Spots und ihrer jeweiligen Länge.

Die Spotlänge orientiert sich in der bisherigen Praxis an der gängigen Länge journalistischer Beiträge.

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, hinsichtlich der Spotlänge im Grundsatz einen Korridor zwischen einer Länge von 1 Min. und 1'30 Min. zugrunde zu legen, innerhalb dessen die Spotlänge dem Kriterium der „Angemessenheit“ i.S. des RStV genügt. Es kann je nach Programmart aber auch eine Verkürzung der Spotlänge geben. So ist bei regionalen TV-Fensterprogrammen von 30 Minuten Länge z.B. eine Länge des Wahlspots von 30 Sek. zugrunde zu legen, weil sonst die eigentliche Programmaufgabe dieser Sendungen nicht mehr erfüllt werden könnte.

Hinsichtlich der Anzahl der Spots ist Ausgangspunkt zunächst einmal das letzte Wahlergebnis bei der jeweiligen Wahl, im Falle der Wahlen zum Europäischen Parlament zudem das Zweitstimmen-Ergebnis der letzten Wahl zum Deutschen Bundestag. Allerdings sind auch andere Faktoren zu berücksichtigen, insbesondere die Dauer des Bestehens einer Partei oder politischen Vereinigung, ihre Mitgliederzahl, der Umfang ihrer Organisation, ihre Verbreitung in den Parlamenten (Landtage, Bürgerschaften,

Deutscher Bundestag, Europäisches Parlament), ihre Beteiligung an Regierungen in Bund und Ländern oder ihre sonstige politisch wirksame Tätigkeit. Diese Faktoren sind insgesamt bedeutsam, wenn neue Parteien oder im Falle der Wahlen für das Europäische Parlament auch sonstige politische Vereinigungen zur Wahl zugelassen sind, die an der letzten Wahl nicht teilgenommen haben.

Bei der Bemessung der Sendezeit für Wahlwerbung ist nach § 5 Abs. 1 Satz 2 ParteienG als unterste Grenze das für die Erreichung des Zweckes erforderliche Mindestmaß zu beachten. Dieses Mindestmaß muss eine wirksame Wahlwerbung in angemessenem Umfang gewährleisten. Die Wahlwerbung einer kleineren Partei darf grundsätzlich gegenüber der Werbung der großen Parteien nicht erdrückt werden oder untergehen. In der bisherigen Rechtsprechung wird hierzu die Auffassung vertreten, dass hierfür mindestens zwei Spots erforderlich seien, weil erst durch eine Wiederholung überhaupt ein Werbeeffect erzielt werden könne.

Nach der bisherigen Rechtsprechung erhält die größte bzw. stärkste Partei höchstens das Vier- bis Fünffache der kleinsten bzw. schwächsten Partei, weil anderenfalls die Werbung der kleinsten Partei optisch in der Menge der Werbung der großen Parteien untergeht.

Die Parteien AfD, Bündnis 90/Die Grünen, CSU, FDP und DIE LINKE erhalten also im Vorfeld von Wahlen zum Deutschen Bundestag aktuell Sendezeiten im Umfang von mindestens der Hälfte der Sendezeiten für CDU oder SPD. Dies gilt bei Wahlwerbungen im Vorfeld zum Europäischen Parlament aktuell entsprechend.

5.2 Ausweitung des Sendezeitvolumens durch die Veranstalter

Das nach 5.3 je Partei zu berechnende Sendezeitvolumen ist nur als Minimal-, nicht aber auch als Maximalrahmen zu verstehen. Es ist den Veranstaltern zu überlassen, das Minimalvolumen mit einem selbst festgelegten Faktor zu multiplizieren.

Ein solches Vorgehen kann zu erheblichen Komplikationen führen. Wenn die durch Multiplikation aufgeblähten Zeitvolumina nämlich von den großen Parteien nicht, wohl aber von einigen kleinen Parteien genutzt werden, kann dies zu der Schieflage führen, dass nicht etablierte politische Kräfte einseitig überproportionale Verlautbarungsmöglichkeiten finden. Deshalb sollte grundsätzlich davon abgesehen werden, das nach 5.3 zu berechnende Zeitvolumen durch vertragliche Gestaltung zu verändern.

5.3 Beispielrechnung für eine Wahl zum Europäischen Parlament

Die nachfolgende Beispielsrechnung für einen chancengleich gewichteten Sendeplan bei Wahlen zum Europäischen Parlament geht von folgenden Eckdaten aus:

- Jede im Bundestag in Fraktionsstärke vertretene Partei erhält Sendezeiten, die mindestens halb so groß sind wie für jede andere Partei. Die AfD, Bündnis 90/Die Grünen, die CSU, die FDP und DIE LINKE erhalten also Sendezeiten im Umfang von mindestens der Hälfte der Sendezeiten für SPD oder CDU.

- Die unterste Beteiligungsgrenze für kleine Parteien liegt bei 1/4 bis 1/5 der für die größte Partei vergebenen Sendezeit. Der Einfachheit halber soll hier 1/4 gewählt werden.
- Kleine Parteien, die im Europäischen Parlament vertreten sind, erhalten mindestens 1/2 an Wahlsendezeit mehr als Parteien, die nicht im Europäischen Parlament vertreten sind.
- Es muss Sendezeit für mindestens zwei Spots zur Verfügung gestellt werden, wobei bei Einzelbewerbern (soweit es diese gibt) ein Spot anzusetzen ist.
- Die Grundeinheit je Spot liegt zwischen 1 und 1,5 Minuten, von Besonderheiten abgesehen (s. o. 7.1). Im Folgenden wird von einer Grundeinheit von 1 Minute ausgegangen.

Ferner sei von folgender Konstellation ausgegangen:

Die Parteien CDU, SPD, AfD, FDP, DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und CSU sind im Bundestag vertreten (Gruppe 1).

Neben diesen Parteien sind die Parteien Freie Wähler, Piraten, Tierschutzpartei, NPD, ÖDP und Die PARTEI im Europäischen Parlament vertreten (Gruppe 2).

Es soll angenommen werden, dass weiterhin die Parteien 1-12 zur Wahl zugelassen werden (Gruppe 3).

Die konkrete Zuteilung der Sendezeiten gestaltet sich dann zwischen der Vorgabe abgestufter Chancengleichheit und der verfassungsrechtlichen Rundfunkfreiheit wie folgt:

Die kleinsten Parteien (Gruppe 3) erhalten jeweils 2 x 1 Minute = 2 Minuten.

Die Parteien der Gruppe 2 erhalten jeweils 2 x 1,5 Minuten = 3 Minuten.

Die größte Partei (Gruppe 1) darf nicht mehr als viermal so viel Sendezeit erhalten wie die kleinste.

Mit Blick auf die Kriterien

- des Wahlergebnisses bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament,
- des Wahlergebnisses bei der letzten Bundestagswahl,
- der Mitgliederzahl der betreffenden Parteien,
- der Verbreitung im Europäischen Parlament,
- der Verbreitung in Landesparlamenten,
- der Beteiligung an der Bundesregierung,
- der Beteiligung an Landesregierungen,
- des Umfangs ihrer Organisation,
- der sonstigen politisch wirksamen Tätigkeit sowie
- der Dauer des Bestehens der betreffenden Parteien,

ist

- der CDU viermal so viel Sendezeit einzuräumen wie der kleinsten Partei, d. h. 8 Minuten;
- der SPD unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen (a) den Zweitstimmenanteilen von CDU und SPD bei der letzten Bundestagswahl und (b) den Stimmergebnissen von CDU und SPD bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament (Gesamt: SPD: 84,14 % des Ergebnisses der CDU) eine Sendezeit von 6 Min. 45 Sekunden einzuräumen;
- den übrigen im Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Parteien (Gruppe 1), nämlich AfD, Bündnis 90/Die Grünen, CSU, FDP und DIE LINKE halb so viel Sendezeit einzuräumen wie den übrigen Parteien der Gruppe 1, also jeweils 4 Minuten;
- den Parteien der Gruppe 2 jeweils eine Sendezeit von 3 Minuten einzuräumen;
- den Parteien der Gruppe 3 jeweils eine Sendezeit von 2 Minuten einzuräumen.

Die konkrete Aufstellung sieht tabellarisch sodann wie folgt aus:

Partei	Sendezeit (in Minuten)
CDU	8 x 1,5 = 12
SPD	6 x 1,5 = 9
AfD	4 x 1,5 = 6
FDP	4 x 1,5 = 6
DIE LINKE	4 x 1,5 = 6
Bündnis 90/Die Grünen	4 x 1,5 = 6
CSU	4 x 1,5 = 6
Parteien 1 – 12 – je	2 x 1,5 = 3

Die so errechnete Gesamtsendezeit kann nach den Vorstellungen der Parteien frei portioniert werden, also z. B. statt 8 x 1,5 Minuten auch 24 x 30 Sekunden oder ungleichmäßig. Kleinere Einheiten als 30 Sekunden können jedoch mit berechtigten Interessen des Veranstalters kollidieren (Zeitaufwand durch Vielzahl von Vor- und Abspannen).

6 **Sendeplatz**

Die Wahlwerbung muss in der Hauptsendezeit platziert werden und darf nicht in Randzeiten "abgeschoben" werden. Als Hauptsendezeit wird man beim Hörfunk die tägliche Sendezeit zwischen 6.00 und 19.00 Uhr und im Fernsehen von 17:00 bis 23:00 Uhr bezeichnen können. Die Sendezeiten sind nach einem vorher festgelegten Dispositionsplan gleichwertig zu vergeben. Anhaltspunkt für die Sicherung der Gleichwertigkeit der Sendepplätze ist die jeweilige Preiskategorie für Wirtschaftswerbungs-Spots, welche über den Tag differiert. Die Platzierung der Wahlwerbespots erfolgt grundsätzlich nicht im Rahmen von Wirtschaftswerbung.

7 Beginn der Wahlsendezeiten

Wahlsendezeiten können nur innerhalb eines begrenzten Zeitraums platziert werden. Dieser wird im Prinzip durch den Zeitpunkt der Wahlzulassung vorgegeben. Sachgerecht wäre danach beispielsweise, die Wahlwerbung ausschließlich in der Zeit zwischen dem 31. und dem vorletzten Tag vor dem Wahltag zu senden.

8 Kennzeichnung

Wahlsendungen sind als solche zu kennzeichnen. Dies erfordert An- und Absagen, die für alle Parteien gleich sind und nicht auf die jeweilige Spotlänge angerechnet werden. Aus der Kennzeichnung sollte hervorgehen, dass die inhaltliche Verantwortung für diesen Beitrag bei der jeweiligen Partei liegt.

9 Kosten

Rundfunkveranstalter, die von einem Berechtigten angelieferte Wahlwerbespots senden, können dafür lediglich eine Erstattung ihrer Selbstkosten verlangen. Dabei ist an alle Parteien der gleiche Maßstab anzulegen.

Unter "Selbstkosten" sind technische Grundkosten für den Sendebetrieb zu verstehen, nicht jedoch Kosten für Programm und Programmgestaltung. Daraus folgt, dass keinesfalls eine Kostenerstattung in Höhe der Tarife für Werbeschaltungen verlangt werden kann. Die Berechnung der technischen Grundkosten wird detailliert in der Regel nicht möglich sein und kann deshalb nur durch Formulierung einer Obergrenze erfolgen. Diese liegt bei 35 % des für die Wirtschaftswerbung jeweils geltenden Sekundenpreises. Bedenkt man, dass von den Bruttowerbeeinnahmen nach Abzug von Provision und Rabatten nur ca. 70 % dem Veranstalter als Nettowerbeeinnahmen verbleiben, so erscheint es angemessen, die Hälfte dieses Betrages als Obergrenze derjenigen Kosten anzusetzen, die der Veranstalter für Wahlsendezeiten verlangen kann. Die so errechneten 35 % beziehen sich auf die Werbetarife des jeweiligen Veranstalters, die nach Sendezeit und Sendevolumen differieren. Für Trailer und andere Gestaltungsmittel zur Trennung der Wahlsendezeiten vom redaktionellen Programm kann der Veranstalter keine zusätzlichen Kosten verlangen.

10 Rechtslage in Bayern

Für in Bayern zugelassene Anbieter gilt die Wahlwerbesatzung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. Sie enthält zum Teil abweichende Bestimmungen insbesondere zu Beginn und Umfang der Wahlwerbung sowie zur Verteilung der Sendezeit für Wahlwerbung.