

Rechtliche Hinweise der LMS zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien oder Vereinigungen, für die im Saarland ein Wahlvorschlag zum Landtag des Saarlandes zugelassen worden ist, in landesweit verbreiteten oder lokalen privaten Hörfunkprogrammen

Vom 10. Februar 2017

Vorbemerkung:

Bereits zur Bundestagswahl 1994 hatte die Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) ein Papier erarbeitet, das letztmals 2013 fortgeschrieben worden ist.¹ Der nachfolgende Text basiert auf diesem Papier und der zugrundeliegenden Literatur.² Er berücksichtigt die notwendigen Anpassungen an die Lage im Saarland.

§ 19 Abs. 2 Saarländisches Mediengesetz (SMG)³ bestimmt:

„Stellt eine Veranstalterin oder ein Veranstalter Parteien oder Vereinigungen, für die im Saarland ein Wahlvorschlag zum Landtag des Saarlandes oder zum Deutschen Bundestag zugelassen worden ist, Sendezeiten zur Vorbereitung der Wahlen zur Verfügung, gilt § 5 Absätze 1 bis 3 des Parteiengesetzes entsprechend. Gleiches gilt, wenn eine Veranstalterin oder ein Veranstalter

-
- ¹ Abrufbar unter
http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Positionen/Gemeinsame_Positionen/Rechtliche_Hinweise_zu_den_Wahlsendezeiten_2013_01.pdf
- ² Benda, Ernst, Chancengleichheit oder Rundfunkfreiheit - Rechtliche Perspektiven der Wahlwerbung im Rundfunk, Funkkorrespondenz Nr. 5/1994, S. 1 ff;
Eberle, Carl-Eugen, Parteienwahlwerbung im Fernsehen, Alte Probleme - Gewandelte Verhältnisse - Neue Aspekte, NJW 1994, S. 905 ff;
Flehsig, in: Hahn/Vesting (Hg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Auflage 2008, § 42 Rn. 37-67
Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Medienrecht, Kommentierung zum Rundfunkstaatsvertrag, § 42 RStV, Rn. 10-23, Stand 2016;
Jene, Lothar/Klute, Nikolai, Wahlwerbezeiten im privaten Rundfunk, AfP, 1994, S. 93 ff;
Lackner, Herbert, Gestaltungsform und Inhalt von Wahlwerbesendungen unter verfassungsrechtlichen Aspekten, ZUM 1997, S. 732 ff;
Libertus, Michael/Schulze-Sölde, Antje, Zur Frage der Existenz und den möglichen Grundlagen eines verfassungsrechtlich begründeten Anspruchs der Parteien auf Wahlwerbung im privaten Rundfunk, AfP 1995, S. 363 ff;
Schulze-Sölde, Antje, Politische Parteien und Wahlwerbung in der dualen Rundfunkordnung, 1. Aufl. 1994, Baden-Baden;
Ukena, Wahlwerbesendungen privater Rundfunkveranstalter, ZUM 1991, S. 75 ff.
- ³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2002 (Amtsbl. 2002 S. 498 ff., S.754), zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 1877 vom 10. Dezember 2015 (Amtsbl. I. 2015 S. 913)
-

-
1. politischen Parteien oder sonstigen politischen Vereinigungen, für die mindestens ein Wahlvorschlag zugelassen wurde, Sendezeiten zur Vorbereitung der Wahlen der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland für das Europäische Parlament oder
 2. politischen Parteien, sonstigen politischen Vereinigungen oder zugelassenen Einzelbewerbern Sendezeiten zur Vorbereitung von Kommunalwahlen

zur Verfügung stellt. Sendezeiten zur Vorbereitung der Wahlen bleiben bei der Berechnung der zulässigen Dauer der Werbung unberücksichtigt.“

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. 8 Rundfunkstaatsvertrag (RStV) ergibt.⁴

Vorausgeschickt werden soll, dass keine Verpflichtung zu Einräumung von Wahlsendezeiten für politische Parteien oder Vereinigungen, für die im Saarland ein Wahlvorschlag zum Landtag des Saarlandes zugelassen worden ist, besteht. § 19 Abs. 2 SMG gibt den politischen Parteien oder Vereinigungen, für die im Saarland ein Wahlvorschlag zum Landtag des Saarlandes zugelassen worden ist, also keinen generellen Anspruch auf Sendezeit für Wahlwerbung.

Veranstalter, die gleichwohl jedoch freiwillig solche Sendezeiten gewähren, müssen dann aber die gleichen Grundsätze anwenden, die für die zur Einräumung von Wahlwerbezeit verpflichteten Programmveranstalter gelten.

Nachfolgend sind - in möglichst praxisnaher Weise - einige wesentliche Grundsätze für die Wahlwerbung in Form von Wahlsendezeiten im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk dargestellt.

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

Für die Wahlwerbung gibt es eine reichhaltige Rechtsprechung. Dabei sind verfassungsrechtliche Konkretisierungen erfolgt, insbesondere zur Frage der Chancengleichheit. Deren Verwirklichung hat höchste Priorität und ist Hauptmaxime für alle, die Wahlsendezeiten einräumen.

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

⁴ So auch ausdrücklich z. B. § 13 Abs. 1 S. 3 Medienstaatsvertrag HSH.

teilten Wahlwerbeterminen nicht nutzt, kann deshalb nicht ohne weiteres neue Sendeterminen verlangen. Denn diese Zuteilung könnte nur unter Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit der anderen Parteien bzw. Vereinigungen geschehen.⁵

2. Berechtigte

Der zur Wahl eingereichte Wahlvorschlag einer Partei oder Vereinigung muss, sei es durch den Landeswahlausschuss gemäß § 23 Landtagswahlgesetz (LWG),⁶ sei es durch einen Kreiswahlausschuss gemäß § 22 LWG, zu der Landtagswahl auch zugelassen worden sein. Es reicht nicht, dass ein Wahlvorschlag lediglich eingereicht worden ist. Erst nach Zulassung durch den Wahlausschuss können Parteien und andere zugelassene Bewerber verlangen, im Rahmen der Wahlsendezeiten berücksichtigt zu werden.

3. Inhalt der Wahlspots in den "besonderen Sendezeiten"

Für Wahlsendungen ist nach § 19 Abs. 5 SMG nicht der Rundfunkveranstalter verantwortlich, sondern derjenige, dem die Sendezeit eingeräumt worden ist. Dementsprechend müssen die Wahlsendungen insgesamt oder einzeln nicht in sich ausgewogen sein.⁷

Allerdings dürfen Beiträge politischer Parteien oder sonstiger zugelassener Bewerber gemäß § 19 Abs. 6 SMG nach Inhalt und Gestaltung nicht die Würde des Menschen sowie die sittlichen und religiösen Überzeugungen anderer Menschen verletzen. Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und des Rechts der persönlichen Ehre sind einzuhalten.

Eine materielle 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, verstößt⁸.

Dabei ist der Begriff Wahlwerbung nicht zu eng auszulegen. Das Bundesverfassungsgericht fordert lediglich einen inhaltlichen Bezug zur Wahl und zum angestrebten Wahlerfolg.⁹ Insbesondere ist es aufgrund des Parteienprivilegs¹⁰ nicht möglich, die Sendung schon deshalb zu verweigern, weil sie verfassungsfeindlichen Inhalt haben könnte.¹¹ Es dürfen aber (nur) solche Wahlspots zurückgewiesen werden, bei denen Verstöße gegen allgemeine Gesetze evident sind und nicht leicht wiegen.¹²

Hinsichtlich des von der Partei „Die Republikaner“ im Bundestagswahlkampf 1998 vorgelegten Werbespots, in dem unter Verwendung der Portraits von Konrad Adenauer und Kurt Schumacher festgestellt wurde, auch diese würden heute „Die Republikaner“ wählen, hatte das Landgericht Mainz in seiner Entscheidung vom 01.09.1998 SAT.1 noch zur Ausstrahlung verpflichtet. Es begründete dies damit, dass, wenn höchstrichterliche

⁵ VGH Baden-Württemberg, AFP 2001, S. 433 f.

⁶ In der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung des Landtagswahlgesetzes vom 9. August 2016 (Amtsbl. I 2016 S. 664)

⁷ Vgl. Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, S. 157.

⁸ Vgl. BVerwG ZUM 1988, S. 41, 42.

⁹ Vgl. Fuhr, a. a. O., S. 159.

¹⁰ Art. 21 Abs. 2 GG.

¹¹ Vgl. Fuhr, a. a. O., S. 158.

¹² BVerwG NJW 1978, S. 1043 ff; 1984, S. 2201.

Urteile vorliegen, die Äußerungen als im politischen Meinungskampf zulässig ansehen, bei vergleichbaren Äußerungen die Annahme eines offensichtlichen und schwerwiegenden Verstoßes gegen Strafgesetze von vorneherein ausscheide.¹³ Das Oberlandesgericht Koblenz hat jedoch in der Rechtsmittelinstanz entschieden, dass die Verletzung des Persönlichkeitsrechtes eines verstorbenen bekannten Politikers in einer Wahlwerbung zur Ablehnungsbefugnis der im Grundsatz zur Ausstrahlung verpflichteten Rundfunkanstalt führen könne. Die unbefugte Nutzung von Bildnis und Namen eines verstorbenen Politikers in einer Fernsehwerbung einer politischen Partei könne eine grobe Entstellung des Persönlichkeits- und Lebensbildes des Politikers sein, die den Fernsehveranstalter berechtige, die Ausstrahlung der Wahlwerbung abzulehnen.¹⁴

Insgesamt sind zu Begriff und zulässigem Inhalt von Wahlsendungen bereits in den 1970er und 1980er Jahren für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk Kriterien entwickelt worden¹⁵, die grundsätzlich auch für private Veranstalter geeignet sind und insbesondere aufgrund der Rechtsprechung wie folgt präzisiert werden können:

- Die eingereichten Wahlspots müssen Wahlwerbung darstellen. Wahlwerbung sind alle Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Wahlwerber 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 Wahlsendung lediglich deshalb zu verweigern, weil der vorgelegte Wahlspot verfassungsfeindliche Äußerungen enthält.¹⁶
- 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 Strafgesetze evident ist und nicht leicht wiegt.¹⁷

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 § 131 StGB und § 130 StGB in Betracht.

Nach § 131 Abs. 1 und 2 StGB macht sich strafbar, wer im Rundfunk Darbietungen verbreitet, die grausame oder die sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen in einer Art schildern, die eine Verherrlichung und Ver-

¹³ LG Mainz, Urteil vom 01.09.1998 – 1 O 377/98 -.

¹⁴ OLG Koblenz, AFP 1999, S. 285.

¹⁵ Vgl. Fuhr, a. a. O., S. 161.

¹⁶ Vgl. BVerfG NJW 1978, S. 1043 ff; 1978, S. 1047 ff.

¹⁷ BVerfG a. a. O.

harmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrücken oder die das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellen.

Nach § 130 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 StGB macht sich strafbar, wer im Rundfunk in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, zum Hass gegen Teile der Bevölkerung aufstachelt oder zu Gewalt oder Willkürmaßnahmen gegen sie auffordert oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er Teile der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet.

Bei § 130 StGB handelt es sich um ein potentiell Gefährdungsdelikt, bei dem Inhalt und Intensität des Angriffs, die Empfänglichkeit der Öffentlichkeit für solche Angriffe bzw. die Sensibilität der betroffenen Gruppe dafür und ihre mehr oder minder gefährdete Position in der Gesellschaft zu berücksichtigen ist. Teile der Bevölkerung sind auch Ausländer, Asylanten, Gastarbeiter. Es ist davon auszugehen, dass ein Angriff auf die Menschenwürde schon dann vorliegt, wenn Äußerungen wie "Türken dürfen dieses Lokal nicht betreten" oder "Türken raus" fallen.¹⁸ Eine böswillige Verächtlichmachung im Sinne von § 130 StGB kann sich bei einem Wahlsport aus der Gesamtschau des verbalen Inhalts in Verbindung mit der akustischen Darbietung ergeben.¹⁹

¹⁸ Vgl. im Sinne dieser Argumentation Lohse NJW 1985, S. 1677 unter Hinweis auf BVerfGE 1, 97 ff (104).

¹⁹ Vgl. dazu zwei erstinstanzliche, rechtskräftige Beschlüsse des LG Hamburg (AfP 1994, S. 55 f.) und LG Hamburg (330 O 306/93). Das Gericht sieht bei einem Werbespot, der einen Tarzanschrei enthält, sodann den Ausruf "Asyl, Asyl - ich werden verfolgt. Tarzan ist hinter mir her, gebt mir Asyl" den Tatbestand des § 130 StGB als erfüllt und bei einem solchen Werbespot die Verletzung der Menschenwürde ohne weitere Begründung als gegeben an. Das Gericht kommt zu der Auffassung, die Personengruppe von Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland um Asyl nachsuchen, werde hier in nicht mehr tragbarer Weise böswillig verächtlich gemacht. "Es ist evident und von der Antragstellerin nach Ansicht der Kammer auch bewusst gewollt, dass sich mit dem Namen 'Tarzan' und dem Urwaldschrei eine gedankliche und emotionelle Verbindung zur Wildnis, Wilden und fehlender Zivilisation herstellt und damit der Eindruck vermittelt wird, bei Asylanten handele es sich insgesamt um Wilde, die aus dem Urwald oder Dschungel geflohen sind. Damit verbindet sich zugleich offensichtlich auch die unausgesprochene Aussage, dass es sich um Menschen minderen Wertes handele. In Verbindung mit der akustischen Ausgestaltung des Tarzanschreies wird insgesamt unterschwellig der Versuch unternommen, latente Ängste hervorzurufen, die Gesetze des Dschungels würden durch die Asylsuchenden nun auch in dieser Gesellschaft Fuß fassen können."

Das OLG Hamburg (NJW 1975, S. 1088) hat einen Verstoß gegen § 130 StGB in einem Leserbrief zu der Präsentation eines Zeitschriften-Titelbilds gesehen, auf dem ein Schwarzer und eine weiße Frau nebeneinander stehend abgebildet sind. Der Schwarze legt seine rechte Hand auf die Schulter der Frau und seine linke Hand auf ihren Arm. Daneben steht: "Eva W. berichtet über schwarz-weiße Ehen in der Bundesrepublik. Mein Schwiegersohn der Neger". Die Angeklagte richtete einen Leserbrief an die Redaktion der Zeitschrift, in dem es heißt: "Ihr Titelbild zeigte in erfreulich anschaulicher Weise, wie unästhetisch eine solche perverse Verbindung ist: Diese gierigen schwarzen Pranken auf der weißen Haut, diese abstoßende Brutalität, Primitivität und absolute Kulturlosigkeit im Gesichtsausdruck dieser Unterentwickelten".

Ein Flugblatt der Partei "Republikaner" wurde vom VGH Kassel (VGH Kassel NJW 1993, S. 2331 ff) als Verstoß gegen § 103 StGB bewertet. Das Flugblatt enthielt ein Bild, das anscheinend demonstrierende Moslems darstellt. Hierunter wird die Sure 33, Vers 27 des Korans mit den Worten zitiert: "Allah hat Euch zu Erben gesetzt über die Ungläubigen (das sind wir), über ihre Äcker und Häuser, über all ihre Güter und über alle Lande, in denen Ihr Fuß fassen werdet ...". Darunter steht fettgedruckt: "Und sie fassen immer dreister Fuß, dank ihrer Bonner und Wiesbadener Helfershelfer". Im unteren Teil heißt es: "Multikultureller und multikrimineller Alltag in Deutschland". Sodann werden sechs Notizen aus verschiedenen Zeitungen über Kapitalverbrechen von Ausländern wiedergegeben. Anschließend steht fettgedruckt: "Achtung: Bei einem Unfall mit einem Asylbewerber, welcher unversichert fährt (und immer mehr fahren Autos der Mittelklasse), zahlt keiner Ihren Schaden. Sozialhilfe ist nicht pfändbar!".

Bestandteile des Begriffs Menschenwürde sind die Personalität des Menschen im Sinne der Selbstbestimmung und die Gemeinschaftsbezogenheit des Menschen. Deshalb können Spots zurückgewiesen werden, die grundlos das Gefühl erzeugen, Ausländer könnten ohne Rücksicht auf ihre Individualität, Veranlagung, wirtschaftliche Stellung und Familienverhältnisse als nicht wertwürdig bezeichnet werden und die damit auf Gefühlsreaktionen von Abneigung bis zum Hass abzielen.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass bereits ein Verstoß gegen den in Art. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Grundsatz der Beachtung der Würde des Menschen gemäß § 19 Abs. 6 SMG die Zurückweisung eines Wahlwerbespots rechtfertigt, ohne dass zugleich auch ein Verstoß gegen strafrechtliche Normen vorliegen muss. Art. 1 GG ist als allgemeines Gesetz anzusehen, das sich nicht gegen spezifische Kommunikationsinhalte richtet und sich nicht gegen das in Art. 21 GG geschützte Parteienprivileg als solches richtet.²⁰

Kriterien für die Evidenz des Verstoßes sind die Intensität des Angriffs, die Sensibilität der Bevölkerung für derartige Angriffe sowie die Position der betroffenen Gruppe.²¹

Ein weiteres Bild zeigt eine vor ihrem Tor oder durch ein Tor drängende Menge ausländisch aussehender Menschen mit der Überschrift: "Auf ins rot-grüne Hessen - auf nach Gelnhausen, Hanau, Maintal - viel money - nix Arbeit - gut AOK!".

Nach bisher herrschender Meinung (VG Berlin NJW 1990, S. 402; vgl. Schönke/Schröder § 130 StGB Rn. 6 mit weiteren Nachweisen) muss sich die Tatsachenbehauptung oder das Werturteil nicht nur gegen einzelne Persönlichkeitsrechte richten, sondern den Menschen im Kern seiner Persönlichkeit treffen, indem er unter Missachtung des Gleichheitssatzes als unterwertig dargestellt und ihm das Lebensrecht in der Gemeinschaft bestritten wird. Damit wird vor allem die Überschreitung einer bestimmten Intensitätsschwelle zur Erfüllung des Tatbestands gefordert.

Vor diesem Hintergrund musste der Rundfunk Berlin-Brandenburg 2011 einen Wahlwerbespot der NPD aus Anlass der Berliner Abgeordnetenhauswahl nicht ausstrahlen. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wies dabei die Beschwerde der NPD gegen einen im Eilverfahren ergangenen Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin zurück. Das Verwaltungsgericht war zu dem Ergebnis gekommen, dass der Wahlwerbespot der NPD den Straftatbestand des § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB (Volksverhetzung) erfülle, weil er Ausländer mit Straftätern gleichsetze. Dem war die NPD unter Berufung auf die Meinungsfreiheit mit der Begründung entgegengetreten, dass der Spot lediglich auf die aus ihrer Sicht unzutreffende Kriminalitätsstatistik sowie darauf hinweise, dass wesentlich mehr Ausländer Straftaten begingen, als der Öffentlichkeit vermittelt werde. Das Oberverwaltungsgericht ist dieser Argumentation nicht gefolgt. Das Verwaltungsgericht habe den Wahlwerbespot zu Recht im Rahmen einer Gesamtschau gewürdigt, aufgrund derer eine Deutung im Sinne der NPD nicht in Betracht komme. Bildabfolge und Textwahl des Spots ließen es nicht zu, die einzelnen Sequenzen lediglich isoliert zu betrachten und zu würdigen; vgl. <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20110831.1430.356927.html>.

²⁰ Vgl. BVerfG NJW 1978, S. 1043 ff.

²¹ In den Hamburger LG-Entscheidungen (s. o. Fn. 17) wurde die Evidenz ohne weiteres bejaht.

4. Angemessene Sendezeit

4.1 Berechnung des Zeitvolumens

Zugelassenen Wahlwerbern muss eine angemessene Sendezeit eingeräumt werden. Aus einer Zusammenschau von Medien- und Parteienrecht ergibt sich die Notwendigkeit der Differenzierung, um Chancengleichheit zu realisieren. Im Ergebnis geht es nicht um eine absolute, sondern nur eine abgestufte Form der Chancengleichheit.²²

Das zur Verfügung zu stellende Zeitvolumen ist grundsätzlich zu errechnen aus der Anzahl der Spots und ihrer jeweiligen Länge. Die so berechnete Zeitmenge kann ggf. neu portioniert werden.

Die Spotlänge orientiert sich an der gängigen Länge journalistischer Beiträge, weil Wahlwerbesendungen meinungsbildenden und informativen Charakter tragen und deshalb nicht an der Länge von Spots der Wirtschaftswerbung orientiert werden können. Grundsätzlich wird man für Wahlspots eine Länge von 1'30 Min. zugrundelegen haben. Je nach Programmart können sich jedoch Verkürzungen ergeben. Andererseits sollte die Spotlänge von 30 Sek. aus Gründen der Programmorganisation, und um ein Mindestmaß an politischer Information zu gewährleisten, auch nicht unterschritten werden (s. auch nachfolgend Nr. 4.3 am Ende).

Hinsichtlich der Anzahl der Spots ist Ausgangspunkt zunächst einmal das letzte Wahlergebnis. Allerdings sind auch andere Faktoren zu berücksichtigen, insbesondere die Dauer des Bestehens einer Partei, ihrer Mitgliederzahl, der Umfang ihrer Organisation, ihrer Verbreitung in den Parlamenten (Bundestag, Landtage, Bürgerschaften, Europäisches Parlament), ihre Beteiligung an Regierungen in Bund und Ländern oder ihre sonstige politisch wirksame Tätigkeit.²³ Diese Faktoren sind insgesamt bedeutsam, wenn neue Parteien oder sonstige politische Vereinigungen zur Wahl zugelassen sind, die an der letzten Wahl nicht teilgenommen haben. Demnach sind zunächst die Ergebnisse der letzten Wahl zu berücksichtigen, um eine erste, grobe Abstufung zwischen den Parteien vorzunehmen. Die Feinabstufung kann dann anhand der übrigen Faktoren vorgenommen werden. Eine pauschale Prozentuierung z. B. unter alleiniger Berücksichtigung der letzten Wahl ist nicht zulässig.²⁴ Teilweise wird vertreten, dass eine Partei, die nach Meinungsumfragen vermutlich die 5-Prozent-Hürde überspringt, das Recht auf drei statt zwei Spots hat²⁵.

Wahlwerbesendungen von Parteien, die eine Fraktion im Landtag des Saarlandes oder im Bundestag stellen, müssen mindestens halb so lang sein wie diejenigen jeder anderen Partei²⁶. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen und die PIRATEN-Partei erhalten also mit Blick auf das Ergebnis der Landtagswahl 2012 sowie der Bundestagswahl 2013 für

²² Dazu heißt es in § 5 Abs. 1 S. 2 und 3 ParteienG: "Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden. Die Bedeutung der Parteien bemisst sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen."

²³ Vgl. OVG Hamburg AfP 1988, S. 101, 102 m. w. N.

²⁴ Vgl. Ring, Medienrecht, § 42 Rn 12.

²⁵ So VG Hamburg, Beschluss vom 29.07.1993, 16 VG 2189/93 und OVG Hamburg, Beschluss vom 19.08.1993, OVG Bs III 323/93 (jeweils unveröffentlicht).

²⁶ § 5 Abs. 1 S. 4 ParteienG. Vgl. auch § 6 Abs. 1 Satz 3 u. 4 Satzung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) über die Wahlwerbung in Angeboten nach dem Bayerischen Mediengesetz (Wahlwerbesatzung – WWS) v. 4. Februar 1999 (Bayerischer Staatsanzeiger Nr. 6), zuletzt geändert durch Satzung v. 12. Dezember 2013 (AMBI 2013, S. 14)

den Fall, dass ein Veranstalter Sendezeiten zur Vorbereitung der Landtagswahl zur Verfügung stellt, Sendezeiten im Umfang von mindestens der Hälfte der Sendezeiten für CDU, SPD oder DIE LINKE.

4.2 Ausweitung des Sendezeitvolumens durch die Veranstalter

Diskutiert wird, das nach 4.1 je Partei zu berechnende Sendezeitvolumen nur als Minimal-, nicht aber auch als Maximalrahmen zu verstehen und es den Veranstaltern zu überlassen, das Minimalvolumen mit einem selbst festgelegten Faktor zu multiplizieren und dadurch die eigenen Einnahmemöglichkeit zu erhöhen.

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 Schiefelage führen, dass nicht etablierte politische Kräfte einseitig überproportionale Verlautbarungsmöglichkeiten finden.²⁷ Deshalb sollte grundsätzlich davon abgesehen werden, das nach 4.1 zu berechnende Zeitvolumen durch vertragliche Gestaltung zu verändern.

4.3 Beispielsrechnung für eine Landtagswahl

Aus den vorstehenden Überlegungen lässt sich nunmehr eine Beispielsrechnung für einen chancengleich gewichteten Sendeplan aufstellen. Diese Beispielsrechnung geht bei Landtagswahlen von folgenden Eckdaten aus:

- * Jede im Landtag des Saarlandes oder im Bundestag in Fraktionsstärke vertretene Partei erhält Sendezeiten, die mindestens halb so groß sind wie für jede andere Partei. DIE LINKE und die Partei Bündnis 90/Die Grünen erhalten also Sendezeiten im Umfang von mindestens der Hälfte der Sendezeiten für CDU oder SPD.
- * 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.
- * 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 bei 1,5 Minuten, von Besonderheiten abgesehen (s. o. 4.1).

Ferner sei von folgender Konstellation ausgegangen:

Die Parteien CDU, SPD, DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und die PIRATEN sind im Landtag des Saarlandes und/oder im Bundestag vertreten (Gruppe 1). Weiterhin sind die AfD, die DBD, «DIE EINHEIT», die «FAMILIE», die FDP, «FREIE WÄHLER», die LKR, die NPD und die «REFORMER» mit einem Landeswahlvorschlag zur Wahl zugelassen. Mit je einem Kreiswahlvorschlag zur Wahl zugelassen sind zudem die BGE und die FBU (Gruppe 2).²⁸

Die konkrete Zuteilung der Sendezeiten gestaltet sich dann wie folgt:

²⁷ Vgl. dazu auch Ring, Symposium zum 65. Geburtstag von Fuhr, S. 61 ff (66)

²⁸ Vgl. Bekanntmachung der zugelassenen Kreis- und Landeswahlvorschläge für die Wahl zum 16. Landtag des Saarlandes am 26. März 2017. Vom 2. Februar 2017. Amtsbl. I 2017 S. 124.

Die kleinsten Parteien sowie Vereinigungen (Gruppe 2) erhalten jeweils 2 x 1,5 Minuten = 3 Minuten.

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

Mit Blick auf die Kriterien

- des Wahlergebnisses bei der letzten Landtagswahl,
- der Mitgliederzahl der betreffenden Parteien im Saarland,
- des Wahlergebnisses bei der letzten Bundestagswahl,
- der Verbreitung im Europäischen Parlament,
- der Verbreitung in dritten Landesparlamenten,
- der Beteiligung an der Landesregierung und/oder der Bundesregierung,
- der Beteiligung an Regierungen in dritten Ländern,
- des Umfangs ihrer Organisation,
- der sonstigen politisch wirksamen Tätigkeit sowie
- der Dauer des Bestehens der betreffenden Parteien,

ist

- der CDU und der SPD viermal soviel Sendezeit einzuräumen wie der kleinsten Partei, d.h. 8 x 1,5 Minuten;
- den übrigen im Landtag des Saarlandes und/oder Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Parteien (Gruppe 1), nämlich Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE und die PIRATEN-Partei, mindestens halb so viel Sendezeit einzuräumen wie den übrigen Parteien der Gruppe 1, also jeweils 4 x 1,5 Minuten,
- der Partei DIE LINKE mindestens 5/8 und höchstens 3/4 der Sendezeit einzuräumen, die CDU und SPD erhalten, d.h. 5 oder 6 x 1,5 Minuten,
- der AfD und der FDP mindestens 1 1/2 der Sendezeit, die jeweils die übrigen Parteien der Gruppe 2 erhalten.

Die konkrete Aufstellung sieht tabellarisch sodann wie folgt aus:

<u>Partei</u>	<u>Sendezeit (in Minuten)</u>
CDU	8 x 1,5 = 12
SPD	8 x 1,5 = 12
DIE LINKE	zwischen 5 x 1,5 = 7,5
	und 6 x 1,5 = 9
Bündnis 90/Die Grünen	4 x 1,5 = 6
PIRATEN	4 x 1,5 = 6
AfD	3 x 1,5 = 4,5
BGE	2 x 1,5 = 3
DBD	2 x 1,5 = 3
DIE EINHEIT	2 x 1,5 = 3
FAMILIE	2 x 1,5 = 3
FBU	2 x 1,5 = 3
FDP	3 x 1,5 = 4,5
FREIE WÄHLER	2 x 1,5 = 3
LKR	2 x 1,5 = 3
NPD	2 x 1,5 = 3
REFORMER	2 x 1,5 = 3

Die so errechnete Gesamtsendezeit kann nach den Vorstellungen der Parteien freiproportioniert 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).

4.4 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 bezeichnen können.²⁹ Die Sendezeiten sind nach einem vorher festgelegten Dispositionsplan gleichwertig zu vergeben. Anhaltspunkt für die Sicherung der Gleichwertigkeit der Sendeplätze ist die jeweilige Preiskategorie für Wirtschaftswerbungs-Spots, welche über den Tag differiert. Die Platzierung der Wahlwerbespots erfolgt grundsätzlich nicht im Rahmen von Wirtschaftswerbung, weil sie dieser gegenüber ein aliud ist.

5. Zeitraum zulässiger Wahlwerbesendungen

Die Wahlwerbesendungen müssen grundsätzlich einen Bezug zu einer demnächst stattfindenden Landtagswahl haben. Empfehlenswert ist es deshalb, einen zeitlichen Rahmen von 31 Tagen bis zum vorletzten Tag vor der Wahl nicht zu überschreiten.

An den beiden Tagen vor der Wahl sowie am Wahltag selbst darf keine Wahlwerbung mehr ausgestrahlt werden. Denn zu diesem Zeitpunkt ist die Wahl schon so nahe, dass es zu einer zu großen Einflussnahme durch die Wahlwerbung kommen könnte. Die Wahlentscheidung muss aber frei von äußerem Druck erfolgen.

6. Kennzeichnung

Wahlwerbungen 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.

7. Kosten

Rundfunkveranstalter, die von einem Berechtigten angelieferte Wahlwerbespots senden, können dafür lediglich eine Erstattung ihrer Selbstkosten verlangen.³⁰ Dabei ist an alle Parteien und Vereinigungen der gleiche Maßstab anzulegen.

Unter "Selbstkosten" sind technische Grundkosten für den Sendebetrieb zu verstehen, nicht jedoch Kosten für Programm und Programmgestaltung. Zweifelhaft ist bereits, ob eine Umlage des Verwaltungsaufwandes des Rundfunkveranstalters in Rechnung gestellt werden kann.³¹ Daraus folgt, dass keinesfalls eine Kostenerstattung in Höhe der

²⁹ Abweichend § 2 Abs. 1 Satz 4 der BLM-Wahlwerbesatzung, wonach Wahlwerbesendungen im Hörfunk zwischen 6.00 und 20.00 Uhr, im Fernsehen zwischen 17.00 bis 24.00 Uhr gesendet werden müssen, Ausnahmen können zugelassen werden.

³⁰ § 42 Abs. 2 RStV. Anders für Landesprogramme z. B. § 5 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 3 LMediengesetz Baden-Württemberg. Danach kann der Veranstalter eines Landesprogramms mehr als die Selbstkosten verlangen.

³¹ Vgl. Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Medienrecht, § 42 Rn. 20.

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.

8. Aufsichtliche Maßnahmen der Landesmedienanstalt Saarland

Streitigkeiten zwischen Parteien und Rundfunkveranstaltern über die Durchführung der Wahlwerbung sind zivilrechtlicher Natur (§ 13 GVG). Es besteht keine Rechtsgrundlage dafür, dass Parteien oder Vereinigungen die LMS zwingen können, die Veranstalter überhaupt zur Ausstrahlung von Wahlspots oder zu einer vermehrten Ausstrahlung von Wahlspots zu verpflichten.³² Die Aufsicht der LMS ist lediglich nachgehend. Dem steht jedoch nicht entgegen, dass die LMS den Veranstaltern frühzeitig rechtliche Hinweise zur Durchführung von Wahlwerbung geben.

³² So VG Hamburg AfP 1993, S. 702 f. und OVG Hamburg, Beschluss vom 09.09.1993, OVG Bs III 334/93 (unveröffentlicht).