



Der Rechtsrahmen für politische Werbung in den Medien

Eine gutachterliche Analyse des
geltenden gesetzlichen Rahmens in Deutschland

Ass. iur. Christina Etteldorf

Wissenschaftliche Referentin am EMR

unter wissenschaftlicher Leitung von:

Prof. Dr. Mark D. Cole, *Wissenschaftlicher Direktor des EMR*

Prof. Dr. Stephan Ory, *Direktor des EMR*



Institut für Europäisches Medienrecht
Institute of European Media Law
Institut du droit européen des médias

Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) e.V.
Franz-Mai-Straße 6
D-66121 Saarbrücken
Telefon: +49 681 992 75 11
Telefax: +49 681 992 75 12
E-Mail: emr@emr-sb.de
Webseite: www.emr-sb.de

November 2024

DOI: 10.69161/GUTACHTEN2024-11

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	II
A. Einleitung und Begriffsabgrenzung	1
I. Hintergrund.....	1
II. Unterschiedliche Begriffsansätze	2
III. Gegenstand und Aufbau des Gutachtens	4
B. Rechtlicher Rahmen in Deutschland	6
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen	6
1. Redaktionelle (politische) Berichterstattung	6
2. Besetzung von politischen Formaten	8
3. Wahlkampfinhalte von Parteien	10
4. Gebuchte politische Werbung	14
a. Rechtslage in Deutschland	14
(1) Umfang der Ausnahmen von Verboten politischer Werbung	15
(2) Bedeutung des Begriffs „politisch“ im Zusammenhang mit Werbung	17
(3) Bedeutung für den Online-Bereich	19
b. Exkurs: Überblick zur relevanten Rechtsprechung des EGMR	21
5. Staatliche Werbung vs. Öffentlichkeitsarbeit	24
II. Einfachgesetzliche Ebene: Bund	28
1. Parteiengesetz	28
2. Wahlgesetze	30
3. Wirtschaftsregulierung insbesondere durch das DDG	31
4. Exkurs: Sektorale Sonderregeln im Straßenverkehrsrecht.....	33
III. Einfachgesetzliche Ebene: Länder	35
1. Gesetzlicher Rahmen	35
a. Außenwerbung	35
b. Rundfunk.....	37
(1) Verbot von Werbung politischer Art nach § 8 Abs. 9 MStV	37
(2) Tatbestandsmerkmale des § 8 Abs. 9 MStV	39
(3) Ausnahme: Einräumung von Drittsendezeit	42
(a) Begründungsansätze für das Bestehen der Ausnahme.....	42
(b) Bundesweiter privater Rundfunk.....	44
(c) Nicht-bundesweiter privater Rundfunk	45
(d) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk	46
(4) Öffentlichkeitsarbeit	47

c.	Telemedien	48
(1)	Rundfunkähnliche Telemedien.....	48
(2)	Sonstige Telemedien	49
(3)	Besondere Online-Vermittlungsdienste.....	50
d.	Presse	51
2.	Konkretisierung der Vorschriften für politische Werbung	52
a.	Satzungen und Leitlinien der Landesmedienanstalten	52
(1)	Normkonkretisierung aufgrund Satzungsermächtigung	52
(2)	Die Werbesetzung der Landesmedienanstalten	53
(3)	Praxishinweise aus Leitfaden und Merkblatt	55
(4)	Die Problematik unterschiedlicher Regelungen und Begrifflichkeiten auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene	56
(5)	Der Sonderfall der Wahlwerbung	57
b.	Richtlinien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.....	58
IV.	Selbstregulierung	59
1.	Selbstregulierung durch den Presserat	59
2.	Geschäftspolitiken von Intermediären	60
V.	Aufsicht und Rechtsdurchsetzung	62
1.	Rechtsdurchsetzung außerhalb konkret medienrechtlicher Regeln	62
2.	Rechtsdurchsetzung aufgrund medienrechtlicher Regeln	64
VI.	Zusammenfassung des Rechtsrahmens in Deutschland	67
C.	Ausblick: Übersicht zu Regelungen auf EU-Ebene und kommenden Neuerungen...72	
1.	AVMD, EMFA und DSA im Kontext politischer Werbung	72
a.	AVMD-Richtlinie	72
b.	Europäisches Medienfreiheitsgesetz.....	73
c.	Digital Services Act	74
2.	Selbstregulierung: Verhaltenskodex Desinformation.....	75
3.	Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung	78
a.	Die Kategorie der politischen Werbung	78
b.	Pflichten	80
c.	PW-VO und nationales Recht	81
D.	Zusammenfassendes Ergebnis	83
E.	Annex.....	V
I.	Rechtsgrundlagen Landesmedienrecht	V
1.	Private Medien	V
2.	Öffentlich-rechtliche Medien	VII
II.	Tabellarische Übersicht: Drittsendezeitregeln	VIII

LiteraturverzeichnisXVII

A. Einleitung und Begriffsabgrenzung

I. Hintergrund

Der Begriff „politische Werbung“ ist in jüngerer Zeit wieder stärker in die öffentliche Aufmerksamkeit getreten. Nicht zuletzt wegen der Verabschiedung der EU-Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (PW-VO)¹ im März 2024 sowie der Europawahlen im Juni 2024 wurde diese Thematik vielfach angesprochen. Bereits vorher war vor dem Hintergrund der Befürchtung manipulativer Beeinflussung von Wahlen durch politische Desinformationskampagnen in sozialen Medien die Frage des Verständnisses von politischer Werbung seit einiger Zeit diskutiert worden.² Im Zentrum der Debatte und dem Erkennen potentieller Gefahren steht dabei der regelmäßig bislang im Vergleich zum Rundfunk weniger regulierte Online-Bereich, in dem Angebot und Nachfrage für (politische) Werbedienstleistungen wachsen. Doch politische Werbung hat eine deutlich längere Geschichte und ist damit auch schon länger Gegenstand der Rechtsetzung auch auf nationaler Ebene sowie von aufsichtlichen Maßnahmen der Landesmedienanstalten im Zusammenhang mit vom Rundfunk ausgestrahlten Werbespots. In unterschiedlichen Bereichen, auch in der Regulierung von verschiedenen Mediengattungen, ist diese Regulierung unterschiedlich (stark) gewachsen.

„Politische Werbung hat viele Facetten, darunter bezahlte Inhalte, gesponserte Suchergebnisse, bezahlte gezielte Botschaften, Werbung in Ranglisten, Bewerbung von Produkten oder Personen in Inhalten von Produktplatzierungen, Influencer und andere Darstellungen.“

Mit dieser Formulierung leitet es die PW-VO in ihrem 1. Erwägungsgrund ein und steckt damit auch Herausforderungen und Ziele ab, die die Verordnung adressiert. Dieses breite Verständnis deutet nicht nur innerhalb dieses Regelungswerks, sondern auf eine generelle Problematik hin: Was ist in dem Zusammenhang „Werbung“ oder jedenfalls ein „werblicher Inhalt“ und wann ist diese(r) auch „politisch“? Diese Frage kann wiederum in detailliertere Unterfragen aufgeschlüsselt werden: Ist ein kommerzieller Charakter oder eine Entgeltlichkeit vorausgesetzt? Wenn ja, auf Seiten des Werbetreibenden oder des Vermittlers der Werbung? Inwieweit sind sonstige (nicht-politische) Zwecke der Werbung für deren Einordnung relevant? Ist die Veranlassung durch einen politischen Akteur erforderlich oder bedarf es jedenfalls der Bezugnahme auf einen politischen Prozess? Wie ist politische Werbung von politischen Meinungsäußerungen und redaktioneller Berichterstattung abzugrenzen? Bedarf es einer Absicht, auf die politische Willensbildung der Rezipienten in eine bestimmte Richtung einzuwirken? Und schließlich: Wer bestimmt über die Konkretisierung und Auslegung des Begriffs?

Eine gesetzliche Regulierung, soweit vorhanden, sollte diese Fragen beantworten. Dort wiederum ergeben sich jedoch Folgefragen in Bezug auf den vorhandenen Rechtsrahmen für politische Werbung: Wo findet sich eine Regulierung politischer Inhalte? Bezieht sich diese

¹ Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, EU ABI. L, 2024/900, 20.3.2024.

² Vgl. zum Cambridge Analytica Skandal etwa *Flamme/Mehlan*, in: K&R 2020, 572, 573, die die Entwicklung auch in den Kontext des Vorschlags für die PW-VO setzen.

speziell auf politische Werbung oder ist solche nur reflexhaft von allgemeinen Werberegeln betroffen? Welche Akteure werden adressiert und welche gerade nicht? Richten sich Beschränkungen an den Äußernden, den Vermittler oder den Weiterverbreiter? Wer ist verantwortlich für die Inhalte? Und schließlich – mit den vorherigen Fragen in unmittelbarem Zusammenhang stehend: Welche Ziele werden mit der Regulierung verfolgt, welche Risiken sollen verhindert werden? Während es bei der Regulierung von Wirtschaftswerbung maßgeblich um Verbraucherschutz und Wettbewerb geht, sind in Bezug auf politische Inhalte gesellschaftliche und demokratische Interessen, wie der freie und pluralistische politische Willensbildungsprozess, der Grundsatz parteipolitischer Neutralität, Chancengleichheit und Wahlfreiheit, von großer Bedeutung und Anknüpfungspunkt sowie Gegenstand der Regulierung.

II. Unterschiedliche Begriffsansätze

Um den Rechtsrahmen für politische Werbung in den Medien im Kontext des Medienrechts aufzuzeigen, sind zunächst die unterschiedlichen begrifflichen Umschreibungen³ der möglichen Lebenssachverhalte nachzuvollziehen, um Missverständnisse zu vermeiden.

Die **redaktionelle politische Berichterstattung** beschreibt Beiträge zu politischen Themen, die in redaktioneller Verantwortung eines Mediums erstellt und verbreitet werden und auch in der Darstellung gegenüber dem Rezipienten eigene Beiträge des Mediums sind. Eine Einflussnahme durch Dritte, insbesondere durch politische Akteure, findet nicht statt. Obwohl sich solche Beiträge politischen Themen widmen und möglicherweise aus einem aktuellen politischen Anlass (bspw. **Wahlberichterstattung** auch im Vorfeld von Wahlen) erfolgen, sind sie doch vom Anbieter selbstbestimmt und frei im Hinblick auf das Ob und Wie der Berichterstattung. Bei der redaktionellen Berichterstattung bleibt es grundsätzlich auch dann, wenn ein Beitrag eine politische Tendenz erkennen lässt. Unschädlich ist dabei auch eine möglicherweise bestehende Absicht des Mediums, die Rezipienten vom Inhalt seiner eigenen Berichterstattung zu überzeugen.

Einen Unterfall der redaktionellen politischen Berichterstattung insbesondere im Rundfunk bildet **die Besetzung von sogenannten politischen Formaten**. Die Besonderheit liegt hier darin, dass politische Akteure an einem redaktionellen Format teilnehmen. Die Ausgestaltung des Formats, insbesondere die inhaltliche Konzeption und die Auswahl der Akteure erfolgt in redaktioneller Freiheit. Die Teilnehmer solcher Runden haben die Absicht mit ihren Aussagen für sich zu „werben“. Während also das Konzept und die grobe Themensetzung vom Medium vorgegeben sind, sind teilnehmende politische Akteure in ihren Aussagen frei, welche wiederum auf die Meinungsbildung der Rezipienten wirken. Beispiele hierfür sind etwa sog. „Elefantenrunden“, „TV-Duelle“ oder Meinungsbeiträge in politischen Rubriken von Zeitungen. Solche Formate sind gerade im Vorfeld von Wahlen für politische Akteure attraktiv, um ihre politischen Inhalte auch außerhalb eigens geschalteter Werbespots darzustellen. Aber auch Interviews mit Politikern oder politische Talk-Runden können – unabhängig von Wahlen – dieser Kategorie der redaktionellen Berichterstattung zugeordnet werden.

³ Dazu auch *Etteldorf*, in: Cappello (Hrsg.) Medienberichterstattung bei Wahlen, S. 35 ff.

Gebuchte **politische Werbung** beschreibt demgegenüber keinen Fall eigener redaktionell veranlasster Berichterstattung, sondern die Verbreitung fremder Inhalte gegen Entgelt, die speziell politische Themen behandeln und gegenüber Rezipienten in dem Sinne „werblich“ wirken, als sie diesen zu einer Meinungsbildung in die eine oder andere Richtung beeinflussen wollen. Der Medienstaatsvertrag⁴ spricht in dem Zusammenhang von **Werbung politischer Art** (§ 8 Abs. 9 MStV) und in anderen Bereichen, etwa in Presse und Online-Medien, wird auch der Begriff **politische Anzeigen** verwendet. Gemein ist diesen jeweils, dass für den Inhalt der Werbung der Werbetreibende verantwortlich ist und das Medium darauf keinen inhaltlichen Einfluss nimmt. Lediglich im Hinblick auf formale Fragen (bspw. Platzierung) kann dem Medium ein Gestaltungsspielraum zukommen ebenso wie ggf. bei Illegalität von zugelieferten Inhalten.

Wahlkampfinhalte politischer Parteien sind ein Unterfall politischer Werbung, die speziell in (zeitlichen und/oder räumlichem) Zusammenhang mit Wahlen oder anderen ähnlichen demokratischen Entscheidungsprozessen stattfindet. Auch hier geht es demnach nicht um eigene redaktionelle Inhalte, sondern um Fremdinhalte, die über ein Medium verbreitet werden. Es handelt sich in Abgrenzung zu anderen Formen politischer Werbung um Maßnahmen, die konkret darauf abzielen, den Rezipienten zu einer ganz bestimmten Meinungsbildung zu bewegen, nämlich zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Wahlwerber. Der Terminus ist in unterschiedlichen rechtlichen Zusammenhängen verschieden. So spricht das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in diesem Zusammenhang von „**Wahlwerbung**“ oder „**Wahlkampfwerbung**“, bezieht sich dabei aber medienübergreifend etwa auf die Einräumung von Drittsendezeiten für politische Parteien im Rundfunk, Wahlkampfanzeigen in der Presse oder Wahlplakate in der Außenwerbung.

Der Begriff der **staatlichen Werbung** steht neben der hier beschriebenen politischen Werbung, die speziell von staatlichen Stellen bzw. aus Haushaltsmitteln öffentlicher Stellen (auch in privater Rechtsform) erfolgt. Sie ist anders als die Äußerungen der politischen Akteure auf die sachbezogene Öffentlichkeitsarbeit bezogen. Erforderlich ist die Abgrenzung von (zulässiger oder gar notwendiger) Öffentlichkeitsarbeit des Staates und (möglicherweise Beschränkungen unterliegender) sonstiger Werbung von staatlichen Einrichtungen. Die Bewertungsperspektive ist im Vergleich zu den vorgenannten Begriffen aber eine andere: Es geht um die medienunabhängige Frage, ob der Staat durch Inhalte wirbt oder informiert, die er entweder selbst über eigene Kanäle oder über dritte Medien verbreitet. In letzterem Fall stellt sich die staatliche Werbung für das Medium aber als Verbreitung eines fremden Inhalts und damit als Werbung dar, die sehr ungenau in der Praxis oft als „politische Werbung“ bezeichnet wird.

Wie im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu zeigen sein wird, entspricht diese Abgrenzung von Begrifflichkeiten grundsätzlich den vom BVerfG unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten entwickelten Kategorien. Dabei werden im Licht der Grundrechte unterschiedliche Kriterien für die Abgrenzung der zwei großen Blöcke der redaktionellen politischen Berichterstattung einerseits und der politischen/staatlichen

⁴ Medienstaatsvertrag (MStV) vom 23. April 2020 (bspw. BayGVBl. S. 450, 451, 2021 S. 14, BayRS 02-33-S), der durch Art. 1 des Vertrages vom 16. Mai 2023 (bspw. BayGVBl. S. 534) geändert worden ist.

Werbung andererseits aufgestellt, jeweils mit Besonderheiten für die jeweiligen genannten Unterfälle.

Eine einfachgesetzliche Definition politischer Werbung, die bereichsübergreifend für dieses Phänomen gelten würde, existiert nicht. Vielmehr finden sich in verschiedenen Rechtsgrundlagen jeweils eigene Definitionen, die einer Auslegung durch unterschiedliche Akteure – Regulierungsbehörden, Selbstregulierungseinrichtungen oder sogar Adressaten selbst – zugänglich sind, was zu einer unterschiedlichen Behandlung verschiedener Anbieter und damit letztlich Rechtsunsicherheit führt.

III. Gegenstand und Aufbau des Gutachtens

Vor dem Hintergrund der sich hieraus ergebenden Komplexität einer Vielfalt unterschiedlicher Regeln für verschiedene Medienakteure, die jüngst im Rahmen der EU-Binnenmarktregulierung noch um eine Komplexitätsebene erweitert wurden, haben die Arbeitsgemeinschaft Privater Rundfunk (APR) und der VAUNET – Verband privater Medien das Institut für Europäisches Medienrecht (EMR) mit einer Analyse des Rechtsrahmens für politische Werbung in den Medien beauftragt.

Gegenstand des Gutachtens ist es, zu untersuchen, welche Regeln es auf unterschiedlichen Regulierungsebenen für den – aus zuvor genannten Gründen hier weit verstandenen – Bereich politischer Inhalte gibt, welche Arten von Inhalten davon konkret erfasst werden und welche Folgen das für die verschiedenen Verbreitungs- und Ausspielwege politischer Werbung hat, ist Gegenstand dieses Gutachtens. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die (Unterschiede in der) Regulierung verschiedener Medien gelegt, da Beschränkungen der Verbreitung politischer Inhalte Eingriffe in die Medienfreiheiten bedeuten können – sowohl im Hinblick auf die redaktionelle Freiheit als auch Refinanzierungsmöglichkeiten.

Der Fokus der Begutachtung liegt zunächst auf dem nationalen Rechtsrahmen. Dabei erfolgt eine Darstellung der **verfassungsrechtlichen Perspektive** (B.I), die anhand einer Analyse der einschlägigen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu den zuvor erwähnten Bereichen – redaktionelle politische Berichterstattung, Besetzung von politischen Formaten, Wahlkampfinhalte von Parteien, gebuchte politische Werbung und staatliche Werbung/Öffentlichkeitsarbeit – erfolgt. Dabei werden Unterschiede in der Behandlung von verschiedenen Medien – insbesondere Rundfunk, Presse und Online-Medien, hervorgehoben. Für den Bereich der politischen Werbung wird vergleichend auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) eingegangen, da diese einerseits auch in der Rechtsprechung des BVerfG aufgegriffen wird und andererseits der supranationale Blickwinkel für die Einordnung der speziellen Regeln in Deutschland hilfreich ist.

Es folgt eine Darstellung des **einfachgesetzlichen Rahmens auf Bundesebene** (B.II). Bereits aus kompetenzrechtlichen Gründen finden sich dort keine Regeln, die die Inhalte von Medien betreffen. Allerdings enthalten das Parteiengesetz (B.II.1) und die Wahlgesetze (B.II.2) allgemeine Regeln, die bereichsübergreifend auch in medienrechtlichen Zusammenhängen wirken. Der Bereich der Wirtschaftsregulierung (B.II.3) betrifft die Medien entweder selbst in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsteilnehmer oder richtet sich (auch) an die Vermittler von medialen Inhalten und ist deshalb relevant. Ein Exkurs findet in das Straßenverkehrsrecht (B.II.4) statt, um zu Vergleichszwecken die Regeln zur

Außenwerbung darzustellen, da diese weiterhin wichtiges Werbemittel von Parteien vor allem in Wahlkampfzeiten ist und in der Rechtsprechung als Alternative zu medialen Werbeformen hervorgehoben wird.

Detailliert werden sodann die **einfachgesetzlichen Regeln auf Landesebene** (B.III) dargestellt, wobei eine Untergliederung in gesetzliche Vorschriften (B.III.1) und deren Konkretisierung (B.III.2), soweit vorhanden, erfolgt. Untergliedert wird dabei nach verschiedenen Mediengattungen – Rundfunk, Telemedien, Presse und, auch hier zu Vergleichszwecken, Außenwerbung – für die sich ganz unterschiedliche und unterschiedlich stark ausgeprägte Regelungsrahmen ergeben, die für den Rundfunk am weitesten ausdifferenziert sind. Dort, wo es keine oder nur wenige gesetzlichen Regeln gibt, wird auch der Bereich der Selbstregulierung (B.IV) betrachtet, um Erwägungen der Konvergenz der Medienlandschaft Rechnung zu tragen und Unterschiede in der Verbreitungskette von medialen Inhalten in Form politischer Werbung darzustellen.

Die **Rechtsdurchsetzung** der analysierten Regeln wird in einem gesonderten Abschnitt (B.V) betrachtet, um auch dort die Unterschiede besser darzustellen. Die Betrachtung des rechtlichen Rahmens in Deutschland schließt mit einer **Zusammenfassung** (B.VI).

In Kapitel C. erfolgt ein Blick auf die **EU-Ebene**, um den Rechtsrahmen in Deutschland in das supranationale Gefüge einzuordnen. Dabei werden kurz die im vorliegenden Kontext relevanten Regeln des EU-Sekundärrechts (C.1) und ausgewählte Initiativen der Selbstregulierung (C.2), welche künftig Anknüpfungspunkte im Sekundärrecht finden, dargestellt. Ein Ausblick wird insbesondere auf die PW-VO (C.3) geworfen und untersucht, welche Relevanz sie für den bestehenden nationalen Rechtsrahmen in Zukunft haben könnte; eine Detailuntersuchung der PW-VO und ihrer zukünftigen Auswirkungen auf die nationale Rechtsordnung würde den Anlass und den Umfang der vorliegenden Untersuchung sprengen.

Das Gutachten schließt mit einem einordnenden **zusammenfassenden Ergebnis** (D.), in dessen Rahmen auch eine bewertende Darstellung des „Gesamtkonzepts“ der Regulierung politischer Werbung vor dem Hintergrund regulatorischer Entwicklungstendenzen mit Hinweisen für eine zukünftige Anpassung der aktuellen Rechtslage erfolgt.

B. Rechtlicher Rahmen in Deutschland

I. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Auf verfassungsrechtlicher Ebene sind die zentralen Normen im vorliegenden Kontext Art. 5 Abs. 1 GG, der die Meinungs-, Informations-, Rundfunk- und Pressefreiheit gewährleistet, und Art. 21 GG, der das sog. Parteiprivileg garantiert, letzteres auch in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG in Bezug auf die parteipolitische Chancengleichheit. Bei der Frage nach grundrechtlichen Rahmenbedingungen für politische Werbung ist für die Gewichtung innerhalb dieser Normen allerdings zwischen den eingangs dargestellten Konstellationen zu unterscheiden. Vorrangig betrifft das die Differenzierung zwischen politischer Werbung und redaktionellen politischen Formaten.⁵

1. Redaktionelle (politische) Berichterstattung

Ausprägung der Rundfunkfreiheit in ihrer subjektiv-rechtlichen Dimension ist vor allem die Programmfreiheit.⁶ Auswahl, Inhalt und Gestaltung aller Programmteile (Information wie Unterhaltung) erfolgen also grundsätzlich frei von staatlichen Einflüssen. Das erstreckt sich auf alle Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinne gehören. Gleiches gilt für die Presse im Sinne einer redaktionellen Freiheit und inhaltlichen wie formalen Gestaltungsfreiheit von Presseerzeugnissen unter der Pressefreiheit.⁷ Der Inhalt des Presseerzeugnisses ist auch geschützt unter dem Aspekt der negativen Äußerungs- bzw. Pressefreiheit – eine Verpflichtung, bestimmte Informationen abzudrucken, besteht grundsätzlich nicht.⁸ Obgleich noch nicht abschließend geklärt ist, ob die elektronische Presse unter den Schutzbereich der Pressefreiheit oder der Meinungsfreiheit fällt, ist jedenfalls anerkannt, dass damit kein anderes Schutzniveau im Vergleich zur gedruckten Presse verbunden sein darf.⁹

Die besondere Rolle und Bedeutung der Medien für den demokratischen Willensbildungsprozess wird in ständiger Rechtsprechung des BVerfG betont.¹⁰ Die Berichterstattung auch und gerade zu politischen Themen ist daher für das Informationsbedürfnis der Gesellschaft essentiell und gehört in gewisser Weise zu den „Aufgaben“, die den Medien als „öffentliche Wachhunde“¹¹ zukommen. Soweit es also um unabhängige redaktionelle Berichterstattung geht, die sich selbstbestimmt und frei von Beeinflussung Dritter politischen Themen widmet, ist der weitreichende Schutz von Art. 5 GG zu wahren. Beschränkungen der Programmfreiheit oder redaktionellen Freiheit stellen

⁵ BVerfGE 121, 30, 58.

⁶ BVerfGE 90, 60, 87; 95, 220, 234; 114, 371, 389.

⁷ BVerfGE 101, 361, 389; 102, 347, 359 f.

⁸ Im Detail: *Degenhart*, in: Bonner Kommentar GG, III. Pressefreiheit, Abs. 1 Satz 2, Rn. 238.

⁹ Dazu *Degenhart*, in: Bonner Kommentar GG, III. Pressefreiheit, Abs. 1 Satz 2, Rn. 195.

¹⁰ BVerfGE 20, 162.

¹¹ So etwa BVerfG, 1 BvR 565/06, BVerfGK 8, 205, Rn. 1-17, unter Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR und dessen Formulierung „public watchdog“.

sich als Eingriffe da, die im Lichte von Art. 5 Abs. 2 GG, insbesondere gemessen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, zu rechtfertigen sind.

Aufgrund der spezifischen Grundrechtsdogmatik der Rundfunkfreiheit, die sich als dienende Freiheit darstellt und daher neben ihrer subjektiven Dimension objektiv auch einen Ausgestaltungsauftrag des Gesetzgebers umfasst, ergeben sich jedoch Besonderheiten. Die Rundfunkfreiheit fordert in dieser Hinsicht eine positive gesetzliche Rahmenordnung, die sicherstellt, dass der Rundfunk seine Aufgabe auch wahrnehmen kann.¹² Bei gesetzlichen Vorgaben, die die Rundfunkfreiheit, insbesondere die Programmautonomie, berühren, stellt sich also immer die Frage, ob sie einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit in ihrem abwehrrechtlichen Charakter bilden, der sich dann an den Schranken der allgemeinen Gesetze und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes messen lassen muss, oder ob sie eine Ausübung des Ausgestaltungsauftrags sind. In Bezug auf letzteres kommt dem Gesetzgeber grundsätzlich eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu, die sich aus der Zielsetzung ergibt, die Rundfunkfreiheit positiv zu sichern.¹³ Aber auch in dieser Dimension ergeben sich Grenzen aus eben jenem Sicherungszweck – je unmittelbarer staatliche Vorgaben auf die Programmgestaltung Einfluss nehmen, desto mehr bedürfen sie einer Rechtfertigung durch die dienende Aufgabe des Rundfunks als „Medium und Faktor“ der Meinungsbildung.¹⁴ Im Rundfunk, anders als für die Presse, formuliert das BVerfG etwa auch inhaltliche Bindungen bei der Programmfreiheit, die sich auf ein „Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung“ erstrecken.¹⁵

Im Umfang solcher Programmpflichten ergeben sich jedoch Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk. Programmpflichten im Sinne der Vorgabe eines Rahmens zur Sicherstellung des Objektivitäts- und Ausgewogenheitsgebots sind im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf Basis der Ausgestaltungspflicht in weiter reichendem Umfang zulässig. Demgegenüber wäre die Forderung, dass ein Programm nicht nur einer gesellschaftlichen Gruppierung dienen darf, gegenüber privaten Veranstaltern als Grundrechtseingriff zu werten – diese unterliegen im Rahmen der gegebenen dualen Rundfunkordnung keiner Ausgewogenheitspflicht im Programm.¹⁶

Solange sich die redaktionelle politische Berichterstattung innerhalb dieses grundsätzlichen Rahmens bewegt, der einfachgesetzlich näher ausgestaltet ist, sind weitergehende Beschränkungen sowohl beim privaten als auch öffentlich-rechtlichen Rundfunk als Eingriffe in die Rundfunkfreiheit rechtfertigungsbedürftig. Zentraler Gesichtspunkt ist im vorliegenden Kontext die Zielsetzung des Schutzes und Abwägung mit widerstreitenden Grundrechten Dritter, vorliegend also des Grundsatzes parteipolitischer Chancengleichheiten (Art. 21 i.V.m. Art. 3 GG), der sich im Kontext von Wahlen aufgrund der besonderen Stellung von Art. 38 GG verstärkt. Im Kontext von Wahlprozessen besteht nämlich ein gesteigertes schutzwürdiges Interesse der Parteien daran, ihre politischen Programme zu kommunizieren und damit auf die demokratische Willensbildung einzuwirken, die sich dann innerhalb der Wahl verwirklicht und als grundrechtsgleiches

¹² BVerfGE 12, 205, 262 f.; 57, 295, 321 f., 325 f.; 83, 238, 296, 315 f.; 90, 60, 94; 114, 371, 387.

¹³ BVerfGE 74, 297, 334.

¹⁴ BVerfGE 59, 231, 257.

¹⁵ BVerfGE 12, 205 (263).

¹⁶ Vgl. BVerfGE 57, 295, 326. Bei einem „außenpluralistischen“ Modell obliegt den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit; doch bleiben sie zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information und einem Mindestmaß an gegenseitiger Achtung verpflichtet.

Recht der Bürger in Art. 38 GG geschützt ist. Das gilt auch für die nachfolgend dargestellten Kategorien im Kontext politischer Werbung.

2. Besetzung von politischen Formaten

Zum ersten Mal konfrontiert mit verfassungsrechtlichen Fragen zur Besetzung von politischen Formaten mit Vertretern von politischen Parteien¹⁷ war das BVerfG 1961. Dabei ging es um die Sendung "Unter uns gesagt", in der der Bayerische Rundfunk (BR) unter dem Thema „Die Spitzenkandidaten der Parteien im Kreuzverhör“ eine Diskussion von Journalisten mit den jeweiligen Kandidaten von FDP, SPD, CSU und CDU durchführen wollte. Die „Gesamtdeutsche Partei“, von der kein Vertreter geladen war, klagte auf gleichberechtigte Teilhabe an diesem Format, blieb aber erfolglos. Kern war die Frage, ob es sich bei einem solchen Format um eine redaktionelle Berichterstattung oder Wahlwerbung handelt. Für redaktionelle Berichterstattung bestünde aufgrund der Rundfunkfreiheit ein besonderer Schutz und Spielraum. Soweit es sich aber um Wahlwerbung handelt, also um Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei zu bewegen, einen inhaltlichen Bezug zur Wahl aufweisen und auf die Erzielung eines Wahlerfolges gerichtet sind, hätten die vom BVerfG bereits in seiner früheren Rechtsprechung aufgestellten besonderen Kriterien gegolten (dazu sogleich, B.I.3).¹⁸ Das BVerfG war jedoch der Ansicht, dass selbst bei Einordnung eines solchen Formats als Wahlwerbung „trotz gewichtiger Bedenken“, eine Verletzung des Grundsatzes der gleichen Wettbewerbschancen der Parteien nicht gegeben wäre, weil der BR in seinem übrigen Programm angemessene Sendezeiten für Wahlwerbung auch dieser Partei gemessen an ihrer Bedeutung eingeräumt habe.¹⁹

Einen anderen Ausgang hatte ein Eilverfahren vor dem BVerfG 1990: In der Diskussionssendung „Drei Tage vor der Wahl“ mussten nach der Vorgabe des Gerichts auch die Spitzenkandidatin der Partei DIE GRÜNEN, die zunächst nicht berücksichtigt werden sollte, zugelassen werden. Sonst hätte die Gefahr bestanden, dass bei der Wählerschaft der Eindruck hätte entstehen können, dass die Partei von vornherein keine realistische Aussicht auf Einzug in den Landtag habe. Diese Gefahr wog schwerer als die Gefahr einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Rundfunkfreiheit. In der konkreten Konstellation lag die verfassungsrechtliche Bewertung allerdings vorwiegend darin begründet, dass der WDR sein ursprüngliches Konzept, nur die Spitzenkandidaten von CDU/CSU und SPD beteiligen zu wollen, kurzfristig auch auf den Kandidaten der FDP erweitert hatte, die sich in Bundes- und Landtagen in einer ähnlichen Position wie DIE GRÜNEN befand.

2002 entschied das BVerfG erneut über einen ähnlichen Sachverhalt, indem es eine entsprechende Verfassungsbeschwerde mangels grundlegender Bedeutung nicht zur Entscheidung annahm.²⁰ Geklagt hatte die FDP gegen ihren Ausschluss vom „TV-Duell der Kanzlerkandidaten“, das durch die Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) und das ZDF im Vorfeld der Bundestagswahlen 2002 ausgestrahlt worden war. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hatte das

¹⁷ Vgl. hierzu eingehend etwa *Sosnitza*, in: K&R 2022, 417, 417 ff.; *Stumper*, in: ZUM 1994, 98, 108 ff.

¹⁸ BVerfGE 47, 198, 226, dazu im folgenden Abschnitt im Detail.

¹⁹ BVerfGE 13, 204.

²⁰ BVerfG, 2 BvR 1332/02, NJW 2002, 2939.

Format – laut BVerfG rechtsfehlerfrei – nicht als „Wahlwerbung“ qualifiziert. Mit solchen Sendungen, die den Schutz der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG genießen, gewährten die Rundfunkanstalten (anders als bei Wahlwerbung) keine Leistungen an Parteien, sondern verfolgten ein journalistisches Konzept zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgabe, die Öffentlichkeit über die von einzelnen Parteien bzw. Kandidaten verfolgten Ziele und Programme oder auch über das persönliche Profil einzelner Kandidaten zu unterrichten. § 5 des Gesetzes über politische Parteien (dazu unten, B.II) sei daher nicht unmittelbar anwendbar. Zu einer Schutzlücke führe das jedoch nicht, da die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch bei redaktionell gestalteten Sendungen vor Wahlen jedenfalls den unmittelbar aus Art. 3 i.V.m. 21 GG folgenden Grundsatz der Chancengleichheit von Parteien zu beachten hätten. Der Ausschluss von einer besonders publikumswirksamen Sendung könne die Chancengleichheit der nicht berücksichtigten Parteien zwar nachhaltig verschlechtern, müsse aber mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 GG insoweit abgewogen werden, als diese auch das Recht der Rundfunkanstalt schütze, die Teilnehmer an einer wahlbezogenen Diskussion nach eigenem Ermessen zu bestimmen. Zur Bestimmung des Teilnehmerkreises sei grundsätzlich das Konzept einer redaktionellen Sendung als tragfähiges Differenzierungskriterium geeignet, sofern das Konzept selbst nicht unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit zu beanstanden sei. Wenn eine Partei danach nicht als Teilnehmerin einer konkreten Sendung zu berücksichtigen sei, sei ihrem Anspruch auf Chancengleichheit nur (oder: auch) dann Genüge getan, wenn sie im Gesamtprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt entsprechend ihrer Bedeutung angemessen berücksichtigt werde. Sei das nicht der Fall, könne – je nach den Gesamtumständen – auch ein Anspruch auf Teilnahme an einer konkreten Sendung bestehen. Die Ausführungen des OVG NRW entsprachen damit auch der bislang hierzu ergangenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.²¹ Zu dieser äußerte auch das BVerfG keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Es bliebe der FDP auch in anderen Formaten sowohl des ZDF als auch privater Veranstalter ausreichend Raum, die Gunst der Wähler zu gewinnen. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gilt also, wenn ein „konsistentes und kohärentes Konzept“²² für die Berichterstattung im Kontext von Wahlen besteht, verbleibt auch innerhalb des Prinzips der abgestuften Chancengleichheit noch ein Spielraum für redaktionelle Gestaltung²³. Umso weiter dürfte dieser Spielraum außerhalb des unmittelbaren Kontextes von Wahlen sein.

Nicht ohne weiteres gelten diese Ausführungen für den privaten Rundfunk. § 5 PartG gilt hier mangels öffentlicher Leistungen nicht und auch eine unmittelbare Grundrechtsbindung ergibt sich im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht. Jedoch wird über die Grundsätze der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten²⁴ auch in diesem Kontext eine Relevanz von Art. 3 i.V.m. 21 GG anzunehmen sein.²⁵ Allerdings sind private Rundfunkveranstalter nicht in gleicher Weise wie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten bei der redaktionellen Programmgestaltung zur Wahrung der (parteipolitischen)

²¹ BVerfG, VII B 28.72 – juris; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, 10 S 2866/96, NVwZ-RR 1997, 629; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 25 CE 90.2929, NVwZ 1991, 581, und 308 VIII 74, VGHE 27, 104; Oberverwaltungsgericht Hamburg, Bs III 63/96 – juris; Oberverwaltungsgericht Bremen, 1 B 53/91, DVBl 1991, 1269.

²² So etwa Verfassungsgerichtshof des Saarlandes, Lv 3-17 – juris.

²³ So etwa Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, St 5/96 juris.

²⁴ Dazu allgemein BVerfGE 7, 198, 205 f.; 73, 261.

²⁵ Zur Herleitung auch *Stumper*, in: ZUM 1994, 98, 107 f.

Chancengleichheit verpflichtet.²⁶ Daher muss den privaten Sendern von vornherein ein noch deutlich größerer Gestaltungsspielraum bei der Konzeption und Durchführung redaktioneller Sendungen zugebilligt werden.²⁷ Grenze dürften hier (erst) gravierende, die Wahlchancen einer Partei unmittelbar beeinträchtigende und gegen rundfunkrechtliche Vorgaben krass verstoßende Programmgestaltungen sein.²⁸

3. Wahlkampfhalte von Parteien

Bei Wahlwerbung geht es in der Regel um den Anspruch und das Interesse von Parteien, sich angesichts bevorstehender Wahlen selbst zu präsentieren und durch Werbung mit ihren politischen Botschaften, wie es Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG formuliert, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Dabei haben sie ein Interesse daran, sich möglichst frei von äußerer Einflussnahme darzustellen und in angemessenem Umfang (bspw. hinsichtlich der Sendezeit, -dauer und -häufigkeit; Größe, Anzahl und Positionierung von Anzeigen, etc.) berücksichtigt zu werden, auch im Vergleich zu anderen Parteien.

Medien haben ebenfalls ein Interesse daran, Wahlwerbung auszustrahlen, wenn und soweit sie mit einer (mit der Renumeration in Form von Wirtschaftswerbung vergleichbaren) Entgeltlichkeit verbunden ist und nicht in ihre redaktionellen Freiheiten eingreift. Sowohl Refinanzierung²⁹ als auch Programmautonomie³⁰ sind dabei Aspekte, die unter den Schutz von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG fallen.³¹ Diese eigentlich gleichlaufenden Interessen stoßen aber spätestens dort an die Grenzen des Gleichlaufs, wo auch kleinere Parteien gleichberechtigt an Wahlwerbung partizipieren wollen, dafür aber nicht die entsprechenden finanziellen Mittel aufbringen können, oder Medien in Ausübung ihrer redaktionellen und auch unternehmerischen Freiheit bestimmten Parteien den Zugang zu Werbung verwehren möchten.

Die sich daraus ergebenden Konfliktpotentiale haben bereits früh, insbesondere vor Inkrafttreten der einfachgesetzlichen Regeln zur Wahlwerbung, zu einschlägiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung im Spannungsfeld zwischen Art. 5 und Art. 21 GG geführt.³² Grundlegend entschied das BVerfG 1957 für den Rundfunk in einem Rechtsstreit zwischen der Partei „Bund der Deutschen“ und dem Norddeutschen Rundfunk (NDR), dass der Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG dann verletzt werde, wenn Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts, die politischen Parteien Sendezeiten für die Wahlwerbung einräumen, einzelne Parteien davon ausschließen, obwohl Landeslisten für diese Parteien im Sendebereich zugelassen sind. „Keinesfalls“ stehe es dem Rundfunk zu,

²⁶ So etwa ausdrücklich und sogar mit dem Verweis darauf, dass hier eher der Presse angenäherte Regeln gelten, Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, 2 K 9/97 – juris, Rn. 60.

²⁷ So auch *Sonitza*, in: K&R 2022, 417, 423, der einen Anspruch auf Teilhabe aus §§ 829, 249 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (sittenwidrige Schädigung) allerdings für fragwürdig und nur in Ausnahmefällen für denkbar hält, indem der Aspekt der Chancengleichheit bei der Sittenwidrigkeit einbezogen wird.

²⁸ So etwa Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, 2 K 9/97 –, juris, Rn. 60. Hier ging es um die damalige Partei DVU, die rügte, von privaten Rundfunkveranstaltern (RSH, RTL, SAT 1) nicht oder unzureichend berücksichtigt worden zu sein, indem bei (redaktionellen) Kandidatenvorstellungen die Wahlbewerber der DVU nicht erwähnt wurden.

²⁹ BVerfGE 21, 271, 279 f.

³⁰ BVerfGE 97, 125, 148 ff.

³¹ Hierzu und zum Folgenden auch *Brück*, Wahlwerbung im Radio, S. 92 ff.; *Stumper*, in: ZUM 1994, 98, 99 ff.

³² Dazu auch *Ukrow*, Die Schnittstellen von Wahl- und Medienrecht im digitalen Wandel, S. 8 ff.

„Parteien, die zur Teilnahme an der Wahl zugelassen sind, von der Benutzung³³ des Rundfunks auszuschließen, weil sie diese Parteien für zu unbedeutend oder gar für schädlich halten“.³⁴ Es sei lediglich möglich, die zuzuteilenden Sendezeiten nach der Bedeutung der Parteien verschieden zu bemessen. Ob der (öffentlich-rechtliche) Rundfunk überhaupt zur Einräumung von Sendezeit für Wahlwerbung verpflichtet ist, konnte in diesem Beschluss dahingestellt bleiben.³⁵

Der Aspekt der Bemessung von Sendezeit wurde fünf Jahre später, 1962, vom BVerfG in einem Rechtsstreit zwischen der Freien Demokratischen Partei und dem Westdeutschen Rundfunk (WDR) konkretisiert.³⁶ Gestritten wurde um die Verteilung der Sendezeit für Wahlwerbespots durch den WDR, der den damals größten Parteien CDU, SPD und FDP Sendeminuten in unterschiedlichem Umfang zuwies (der CDU insgesamt 65 Minuten, der SPD 55 Minuten und der FDP 25 Minuten). Grundlegend führte das Gericht hier aus, dass „Wahlpropaganda“ im Rundfunk aufgrund ihrer Breitenwirkung neben den Wahlversammlungen, der Plakat- und Flugblattpropaganda und der Werbung in der Presse eine besondere Bedeutung zukomme. Aus der besonderen demokratischen Aufgabe des Rundfunks leite sich ab, dass sein Gesamtprogramm ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung wahren müsse, insbesondere objektiv über die Gewichtsverteilung zwischen den bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen informiert werden müsse, woraus sich wiederum ergebe, dass auch bei Wahlwerbezeiten eine Gewichtung durch den Rundfunk selbst vorgenommen werden könne³⁷. Als Kriterien für diese Gewichtung nannte das BVerfG etwa vorhergehende Wahlergebnisse einer Partei, die Zeitdauer ihres Bestehens, ihre Kontinuität, ihre Mitgliederzahl, der Umfang und Ausbau ihres Organisationsnetzes, ihre Vertretung im Parlament und ihre Beteiligung an der Regierung in Bund oder Ländern. Bemerkenswert ist allerdings, was auch im Kontext politischer Werbung außerhalb von Wahlwerbung Bedeutung erlangen kann, dass das BVerfG die Notwendigkeit sieht, die Sendezeiten hoheitlich (durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten) zu verteilen, weil (damals) Rundfunksendungen nur von öffentlich-rechtlichen Anstalten durchgeführt wurden. Allerdings weist es weitergehend auf den Unterschied, wenn es nicht ein solches „Monopol“ der Rundfunkorganisation gäbe:

„Wäre der Rundfunkbetrieb nicht in der öffentlichen Hand konzentriert, so könnte die Wahlwerbung im Rundfunk - ebenso wie etwa die Propaganda durch Flugblätter oder durch die Presse, bei denen diese Besonderheiten nicht bestehen - dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben. Hoheitlicher Zuteilung von Sendezeiten bedürfte es nicht, wenn alle Parteien die Möglichkeit hätten, nach ihren Kräften unter gleichen Bedingungen von der Rundfunkwerbung Gebrauch zu machen. Der Grundsatz der Gleichheit der Wettbewerbschancen wäre auch

³³ Den Duktus der „Benutzung“ des Rundfunks, anders als die Benutzung von Sendeanlagen etwa, gab das BVerfG spätestens in seiner 1. Rundfunkentscheidung (BVerfGE 12, 205) auf und formulierte eher im Sinne einer „Teilhabe“ am Rundfunk oder eines „zu Wort Kommens“ im Rundfunk.

³⁴ Eingehend *Lackner*, in: ZUM 1997, 732, 732 f.

³⁵ BVerfGE 7, 99.

³⁶ BVerfGE 14, 121.

³⁷ *Stumper*, in: ZUM 1994, 98, 105 spricht in der Analyse der Rechtsprechung des BVerfG sogar von einem Differenzierungsgebot für den Rundfunk, da in der Rechtsprechung einerseits auf die Gefahr einer Parteienzersplitterung bei gleichlangen Sendezeiten für alle Parteien hingewiesen werde und andererseits das Gebot bestehe, dass der Rundfunk objektiv auch über die Bedeutung der Parteien zu berichten habe.

*gewahrt, wenn die einzelnen Parteien je nach ihren finanziellen und sonstigen Möglichkeiten in einem unterschiedlichen Maße bei der Rundfunkwerbung zum Zuge kämen. **Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt nicht**, daß die sich aus der unterschiedlichen Größe, Leistungsfähigkeit und politischen Zielsetzung der Parteien **ergebenden Unterschiede durch einen hoheitlichen Eingriff ausgeglichen werden.***³⁸

In der Folge wurden auch auf einfachgesetzlicher Ebene, zunächst in den Landesrundfunkgesetzen, entsprechende Pflichten zur Überlassung von Sendezeiten für politische Parteien durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufgenommen.

1978, im Zusammenhang mit drei Klagen von Parteien³⁹ gegen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, entschied das BVerfG zur Reichweite der inhaltlichen Prüfrechte des Rundfunks bei Wahlwerbung. Die beklagten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten hatten die Ausstrahlung von Wahlwerbesspots abgelehnt, weil sie an mehreren Stellen Äußerungen enthielten, welche die Grenzen der Freiheit der Meinungsäußerung überschritten und den Verdacht strafbarer Handlungen – namentlich nach §§ 90a und 90b StGB – auslösten.⁴⁰ Zu Unrecht, wie das BVerfG entschied: Die Überprüfungsrechte der Rundfunkanstalten beschränkten sich darauf, einzuschätzen, ob es sich um „Wahlwerbung“ handle, für die dann Sendezeit eingeräumt werden müsse, wobei dieser Begriff nicht zu eng umgrenzt werden dürfe.⁴¹ Umfasst seien alle Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Wahlbewerber zu bewegen. Wahlwerbung müsse einen inhaltlichen Bezug zu der bevorstehenden Wahl aufweisen (objektives Element) und auf die Erzielung eines Wahlerfolges (objektiv zu bestimmendes subjektives Element) gerichtet⁴² sein. Untersagt sei es Rundfunkanstalten dagegen, die Ausstrahlung einer Wahlsendung lediglich deshalb zu verweigern, weil der vorgelegte Wahlspot verfassungsfeindliche Äußerungen enthält – insbesondere ergebe sich ein solches Recht nicht aus der einfachgesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Bindung der Anstalten an die verfassungsmäßige Ordnung. Grenze seien nur Verstöße gegen das Strafrecht: Wahlspots politischer Parteien könnten daraufhin geprüft werden, ob sie gegen allgemeine Strafgesetze verstoßen; abgelehnt dürften sie aber nur dann, wenn der Verstoß gegen die allgemeinen Strafgesetze evident ist und nicht leicht wiegt.

Das BVerfG vertrat hierbei einen im Zweifel für die Parteien sprechenden Maßstab: Wenn Funktionäre, Mitglieder und Anhänger der Parteien sich bei ihrer Wahlwerbung oder sonstigen Tätigkeit im Grenzbereich zwischen noch zulässiger scharfer Kritik einerseits und Verunglimpfung, Beschimpfung und Verächtlichmachung andererseits bewegten, so geschehe dies auf ihr Risiko, ändere aber nichts an der Pflicht zur Ausstrahlung. Die

³⁸ BVerfGE 14, 121, Rn. 49.

³⁹ Es klagten die Kommunistische Partei Deutschlands/Marxisten-Leninisten (KPD/ML) gegen den Westdeutschen Rundfunk (WDR); der Kommunistische Bund Westdeutschland (KBW) gegen den Südwestfunk (heute Südwestrundfunk, SWR); und die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) gegen das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF).

⁴⁰ Bei der KPD/ML u.a. etwa „das bürgerliche Parlament ist eine korrupte Schwatzbude, die, wie Lenin sagte, nichts anderes verdient, als von den revolutionären Volksmassen auseinandergejagt zu werden“; bei der KBW etwa „Das ist so, weil die Kapitalistenklasse herrscht und es in ihrer Macht liegt, die Polizei und das Heer gegen streikende Arbeiter zu schicken“; bei der KPD etwa „staatliche[r] Terror“ und „Errichtung der Diktatur des Proletariats“.

⁴¹ Zum Umfang der Prüfungsbefugnisse des Rundfunks *Lackner*, in: ZUM 1997, 732, 733 f.

⁴² An die Absicht stellt das BVerfG aber keine hohen Anforderungen, sondern lässt vielmehr bereits eine Darstellung der Partei oder ihrer Ziele genügen, BVerfGE 47, 198, 226.

Bindung der Einräumung von Sendezeit an die Erfüllung bestimmter sachlicher Voraussetzungen (Merkmale von „Wahlwerbung“) sei indes nicht zu beanstanden, da es kein unbeschränktes Zugangsrecht der politischen Parteien zu den Rundfunkanstalten gäbe und ein solches auch nicht von Verfassung wegen geboten sei.⁴³ Insoweit konkretisiert das BVerfG, dass es keine Verpflichtung des einfachen Gesetzgebers gibt, solche Sendezeiten einzuräumen⁴⁴ – unabhängig von der zuvor erwähnten hoheitlichen Ausgestaltungspflicht der Zuteilung, wenn solche eingeräumt werden.

In einer jüngeren Entscheidung aus 2019, in der es um die Ausstrahlung eines Wahlwerbepots der NPD ging, betonte das BVerfG erneut, dass die Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen nach wie vor zu den wichtigen Mitteln im Wahlkampf der politischen Parteien gehöre.⁴⁵ Auch wiederholte es die bis dato entwickelten Grundsätze zum Umfang der Prüfrechte und dem Grundsatz der Chancengleichheit.

Die einschlägige Rechtsprechung der Verfassungsgerichte bezieht sich bislang – aufgrund der entsprechend beklagten Akteure – auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. In der Rechtsprechung bezogen auf die einfachgesetzliche Rechtslage wird die verfassungsgerichtliche Bewertung aber auch dann zitiert, wenn es um die einfachgesetzlichen Regeln für den privaten Rundfunk (unten, B.III.1.b(3)) geht.⁴⁶ Zwischen öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk wird dort deshalb nicht differenziert, weil die – einfachgesetzlichen – Regeln für beide Säulen ähnlich ausgestaltet sind. Eine Aussage zur Geltung verfassungsrechtlicher Erwägungen auch im Zusammenhang mit privaten Anbietern ergibt sich daraus jedoch nicht. Dabei muss man jedoch der Gefahr widerstehen, Begründungen des BVerfG in einem konkreten Kontext auf andere Lebenssachverhalte zu übertragen und dabei spekulativ vorzugehen. Das BVerfG hatte meist Sachverhalte aus dem Fernsehen zu bewerten und sich dabei zum „Rundfunk“ insgesamt, damit auch dem Radio, geäußert. Ob identische Ausführungen konkret für den Hörfunk getroffen worden wären, kann nur gemutmaßt werden.

Rückschlüsse können nur in abstrakter Weise aus der Gesamtschau der Rechtsprechung des BVerfG gezogen werden. Nach den im dritten Rundfunkurteil entwickelten Grundsätzen darf etwa der Zugang zum privaten Rundfunk weder dem Zufall oder dem freien Spiel der Kräfte anheimgegeben noch dem ungebundenen Ermessen der Exekutive überlassen werden.⁴⁷ Ein Gestaltungsauftrag besteht also auch hier. Allerdings ist, wie oben (B.I.1) bereits erwähnt, der private Rundfunk nicht im gleichen Maß an Ausgewogenheit in seinem Programm gebunden wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk – das ist Ausdruck des dualen Systems. Auf Basis eines Erst-Recht-Schlusses muss daher auch die Feststellung des BVerfG gelten, dass sich aus den Grundrechten jedenfalls kein Recht auf Zugang von Parteien zum Programm im privaten Rundfunk ergibt. In einem „Nebensatz“ stellte das BVerfG in anderem Kontext – dabei ging es um die Beteiligung politischer Parteien an Rundfunkunternehmen und das vom BVerfG zurückgewiesene Argument, dass Beschränkungen bei der Beteiligungsmöglichkeit durch Vorgaben zur Einräumung von Sendezeiten ausgeglichen würden – zudem fest, dass das Recht auf angemessene Sendezeiten im Vorfeld von Wahlen nicht „durch die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1

⁴³ BVerfGE 47, 198.

⁴⁴ So auch *Dörr*, in: HK-MStV §43 RStV Rn. 9.

⁴⁵ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 15. Mai 2019 - 1 BvQ 43/19.

⁴⁶ Vgl. etwa LG Mainz, 1 O 377/98, ZUM 1998, 1045 mit Verweis auf BVerfGE 47, 198.

⁴⁷ BVerfGE 57, 295, 327.

Satz 2 GG⁴⁸ gewährleistet wird, also – umgekehrt – Rundfunkveranstalter (nicht: Parteien) auch kein verfassungsrechtliches Recht auf die Einbeziehung von Wahlwerbung in ihren Angeboten haben.⁴⁸ Auch die 6. Rundfunkentscheidung geht tendenziell in diese Richtung. Diese betraf neben einer Vielzahl anderer Regelungen auch die Beteiligung der Gemeinden an der Veranstaltergemeinschaft und der Betriebsgesellschaft des lokalen Rundfunks in Nordrhein-Westfalen. Der damalige § 24 Abs. 4 des Landesrundfunkgesetzes NRW⁴⁹ sah vor, dass die Veranstaltergemeinschaften für Fremdbeiträge „insbesondere zu kulturellen Zwecken“ einen bestimmten Anteil der Sendezeit zur Verfügung zu stellen hatten. Einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erkannte das BVerfG darin nicht: Der Gesetzgeber habe mit dieser Möglichkeit lokalen Gruppen, die keine Vertreter in die Veranstaltergemeinschaft entsenden können (auch: politische Akteure), eine begrenzte Teilhabe am Lokalfunk einräumen wollen. Damit könne grundsätzlich die thematische Breite und meinungsmäßige Vielfalt des Programmangebots erhöht werden.⁵⁰

Vergleichbare Vorgaben existieren für andere Medien hingegen nicht. In seiner Montabaur-Entscheidung entschied das BVerfG 1976 vielmehr sogar grundlegend für den Bereich der Presse, dass ein Verlag selbst bei regionaler Monopolstellung nach geltendem und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendem Recht den Abdruck von Anzeigen und Leserzuschriften einer bestimmten Richtung verweigern darf, mithin also nicht zur Wahlwerbung verpflichtet werden kann.⁵¹ Das gelte selbst dann, wenn zugleich den entgegenstehenden Ansichten Raum gegeben wird.⁵² Eine unzulässige Beeinträchtigung der Wahlfreiheit sei wegen der grundsätzlich bestehenden Tendenzautonomie nicht anzunehmen. Das begründete das BVerfG maßgeblich damit, dass – in der damaligen Medienlandschaft – die politische Wahlwerbung über vielfältige weitere Möglichkeiten verfüge und deshalb dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben könne. Verhältnismäßig leicht und unter vergleichbarem Kostenaufwand hätten etwa Plakat- oder Flugblattaktionen durchgeführt werden können.⁵³

4. Gebuchte politische Werbung

a. Rechtslage in Deutschland

Werbung, zunächst unabhängig davon welcher Natur sie ist, fällt unter den Schutz der Medienfreiheiten nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG und insbesondere die Programmfreiheit.⁵⁴ Werbeverbote stellen entsprechend einen – einschneidenden – Eingriff in die Medienfreiheit dar, da sie nicht nur die verfassungsrechtlich gewährleistete Programm- bzw. Inhaltsautonomie beschränken, sondern auch bestimmte Finanzierungsoptionen ausklammern. Anders als etwa bei Presse- und Filmfreiheit, ergeben sich jedoch im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit Besonderheiten aufgrund der dienenden Funktion, die dem

⁴⁸ BVerfGE 121, 30, 65.

⁴⁹ GVBl. NRW 1987, S. 22.

⁵⁰ BVerfGE 83, 238, 328.

⁵¹ BVerfGE 42, 53-64.

⁵² Vgl. auch BVerfGE 42, 53, 62; offengelassen bei BVerfGE 48, 271, 278 für den Fall einer Monopolstellung.

⁵³ Vgl. in der jüngeren Rechtsprechung aber auch den Hinweis auf das Internet als mögliche Werbepattform, etwa in LG Potsdam, 52 O 110/09, AfP 2010, 297.

⁵⁴ BVerwGE 75, 67, 70 f. Für die Presse BVerfGE 21, 271, 278 f.; 64, 108, 114. Dazu auch ausführlich *Stumper*, in: ZUM 1994, 98, 101 f.

Rundfunk seit dem 1. Rundfunkurteil in gefestigter verfassungsrechtlicher Rechtsprechung zugesprochen wird.⁵⁵ Es gelten also die Grundsätze, insbesondere zur Unterscheidung von Eingriff und Ausgestaltung, die oben (B.I.1) bereits dargestellt wurden.

(1) Umfang der Ausnahmen von Verboten politischer Werbung

2007 entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof teilweise zu diesem Spannungsverhältnis im Bereich politischer Werbung. Er stellte fest, dass das Verbot politischer Werbung im Rundfunk (damals noch aus § 7 Abs. 8 Rundfunkstaatsvertrag⁵⁶) jedenfalls dann wegen Verstoßes gegen die Rundfunkfreiheit verfassungswidrig ist, wenn es auch Werbung aus Anlass eines zugelassenen Volksbegehrens oder eines Volksentscheides erfasst.⁵⁷ Die Veranstalter von Rundfunk seien berechtigt, jedoch von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, Werbung für zugelassene Volksbegehren und für Volksentscheide in das Programm aufzunehmen.⁵⁸ Mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Wahlwerbung stellte der BayVGh insbesondere fest, dass die Verfassung politischen Parteien zwar kein unbeschränktes Zugangsrecht zum Rundfunk einräumt. Allerdings stehe einem solchen Zugangsrecht oder jedenfalls einer Zugangschance die Verfassung auch nicht generell entgegen. Mit anderen Worten: Verfassungsrechtlich geboten ist ein generelles Verbot politischer Werbung nicht. Das dokumentiere sich auch an den Ausnahmen vom Verbot politischer Werbung in Form der Pflichten zur Einräumung von Sendezeit vor Wahlen.

Sowohl das Verbot politischer Werbung als auch die Ausnahmen für Wahlwerbung ordnete der BayVGh unter die Wahrnehmung des Ausgestaltungsauftrages und nicht als reinen Eingriff in ein Abwehrrecht ein.⁵⁹ Damit werde die grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässige Intention verfolgt, das Gebot der Ausgewogenheit des Programms näher auszugestalten. Allerdings sei das nicht mehr verhältnismäßig, wenn auch Volksbegehren und -entscheide unter das Verbot fallen, da ein so weitreichendes Verbot nicht erforderlich sei. Die für die Ausnahmeregeln zur Wahlwerbung vorgebrachten Gründe – grundlegende Bedeutung von Wahlen (und Wahlwerbung) für Demokratie einerseits und grundlegende Bedeutung von Rundfunk als Werbemittel andererseits – würden nämlich auch hier gelten. Umgekehrt würde eine Gefahr für die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms infolge einer quantitativ ins Gewicht fallenden Inanspruchnahme von Sendezeiten für politische Werbeinhalte – der Begründung für das Verbot – bei der Volksgesetzgebung nicht bestehen. Damit zeigt sich, dass solche Verbote jeweils einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen, Bereichsausnahmen und der Berücksichtigung bestehender Gegebenheiten (vorliegend die Sondersituation in Bayern, aber potentiell auch anderer Faktoren) zugänglich sein müssen und jedenfalls ein umfassendes Verbot weder gefordert noch begründbar wäre.

⁵⁵ BVerfGE 12, 205.

⁵⁶ Rundfunkstaatsvertrag aF in der Fassung des Vierten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Vierter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

⁵⁷ BayVGh, Vf. 15-VII-04, NVwZ-RR 2008, 145.

⁵⁸ Mit dieser Feststellung war gemeint, dass es für die Volksgesetzgebung nicht einer der Regelung für Wahlwerbung vergleichbaren Regelung bedürfe. Insoweit steht das auch im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG, die die verpflichtende Einräumung von Sendezeit für politische Parteien nicht als verfassungsrechtliches Gebot begreift.

⁵⁹ Anders stuft *Dörr* in: HK-MStV, §42 RStV Rn. 12 dies als (erheblichen) Eingriff in die Rundfunkfreiheit ein.

Zu der generellen Verfassungsmäßigkeit des Verbots von Werbung politischer Art äußerte sich der Gerichtshof jedoch nicht, da sich das Verfahren nur auf die Frage im Zusammenhang mit der Volksgesetzgebung bezog. Entsprechend wurden auch die Argumente der Beteiligten gegen⁶⁰ und für⁶¹ das Verbot politischer Werbung nicht aufgegriffen. Lediglich eine „prinzipielle Eignung“, die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sowie die Chancengleichheit und damit den intendierten Prozess freier Meinungsbildung zu beeinträchtigen, schreibt der BayVGH dem Verbot politischer Werbung zu, prüft aber nicht das Verbot per se auf seine Verhältnismäßigkeit, insbesondere Erforderlichkeit und Angemessenheit. Festgestellt wurde lediglich, dass es Ausnahmen von diesem Verbot geben kann und muss und zwar auch außerhalb der bestehenden Ausnahmen zur Einräumung von Sendezeit für Wahlwerbung. Auch Finanzierungsaspekte und deren argumentative Wirkung gegen ein Verbot politischer Werbung spielten in der Entscheidung des BayVGH ausdrücklich keine Rolle, wurden also nicht in die Bewertung einbezogen, da es für den Sachzusammenhang der Volksentscheide vernachlässigbar war.⁶²

Die Entscheidung des BayVGH bezog sich hier auf die Regelung des RStV, die für öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk gleichermaßen galt (und nach wie vor in § 8 Abs. 9 MStV fort besteht). Dabei ist allerdings zu beachten, dass sich die Entscheidung auf Art. 111a der Bayerischen Verfassung⁶³ stützte. Das System in Bayern sieht vor, dass Rundfunk generell in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben wird. Für den Rundfunk gilt daher nach Art. 111a Abs. 1 S. 6 der BayVerf auch generell ein Ausgewogenheitsgebot. Eine vollständige analoge Übertragung auf die Unterschiede

⁶⁰ Werbung leiste einen selbständigen Beitrag zur Meinungsbildung und entspreche damit auch außerhalb von Wahlen dem Anliegen der politischen Willensbildung aus Art. 21 GG; in Presse, Kino und auf Plakatwänden im öffentlichen Raum könne von ausreichend finanzstarken Gruppen intensiv geworben werden – es gebe keinen Grund den Rundfunk anders zu behandeln; durch das Verbot würden Informationsrechte stark beschnitten, da bestehende andere Werbeformen nicht die gleiche Breitenwirkung hätten, wohingegen dem eine deutlich geringere Gefahr der Manipulation der öffentlichen Meinungsbildung durch (zu intensive) politische Werbung gegenüberstehe; die Verpflichtung zur Ausgewogenheit beziehe sich auf den redaktionellen Teil des Programms, nicht auf Werbeeinhalte, sodass nicht von einer Ausgestaltung durch das Verbot gesprochen werden könne; Rundfunk habe im Vergleich zur Presse kein höheres Manipulationspotential – während politische Werbung im Rundfunk nach Ausstrahlung verklänge, sei sie in der Presse dauerhaft gegenständlicher Natur; das Verbot begründe auch einen Verstoß gegen die Berufsfreiheit, weil es berufsregelnder Natur sei, indem es auch Werbeträger betreffe.

⁶¹ Finanzstarke Minderheiten könnten ohne Verbot einseitige Propaganda betreiben; eine Andersbehandlung im Vergleich zur Presse sei erforderlich, weil in der Presse politische Werbung stets neben anderen Inhalten stehe, eine Rundfunksendung für die Zeit ihrer Ausstrahlung jedoch 100 % der Sendezeit in Anspruch nehme; im Rundfunk sei die Unterscheidung zwischen redaktionellem Teil und „Anzeigenteil“ nicht in gleichem Maß wie bei der Presse möglich – der Rezipient könne sich einer Werbesendung nur schwer entziehen, in der Presse aber bei einer Anzeige einfach weiterblättern; die Ausgewogenheit der Berichterstattung im redaktionellen Teil dürfe nicht durch massiven Werbeeinsatz unterlaufen werden; die Rundfunkfreiheit schütze nicht die Inanspruchnahme aller möglichen Finanzquellen – die Sendezeiten für Werbung seien ohnehin zeitlich begrenzt, sodass auch nicht ein „Mehr“ sondern eine Alternative zur normalen Wirtschaftswerbung Thema sei; es widerspreche der verfassungsrechtlich geschützten Tendenzfreiheit des Rundfunks, wenn die Zulassung politischer Werbung einseitig bestimmte Interessen unterstütze; eine unkontrollierte Überlassung von Sendezeit an politisch interessierte Gruppen diene der Vielfalt nicht; der Gestaltungsspielraum beim Ausgestaltungsauftrag, wo die Veranstaltung von Rundfunk wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht werde, was offensichtlich nicht der Fall sei.

⁶² Dazu BayVGH, Vf. 15-VII-04, NVwZ-RR 2008, 145, Rn. 62.

⁶³ Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist.

zwischen privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk außerhalb Bayerns ist daher wie auch bei anderen rundfunk(verfassungs)rechtlichen Fragen nicht möglich. Insbesondere gilt dies für die Einordnung des Verbots politischer Werbung unter den verfassungsrechtlichen Ausgestaltungsauftrag. Nach hier vertretener Ansicht wäre – außerhalb Bayerns – das Verbot als Eingriff zu bewerten⁶⁴ und dementsprechend an strengeren Grenzen zu messen, weil sich die Anforderungen an die Ausgewogenheit des Programms im privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk unterscheiden. Aus einer entsprechenden Verfassungsmäßigkeit der Einräumung von Drittsendezeit (siehe oben, B.I.3) lassen sich dabei nur insoweit Rückschlüsse ziehen, als die hohe Bedeutung des Rundfunks als ein Werbemittel anerkannt wird, die sowohl als Argument des Verbots (Verhinderung von ungleichgewichtiger Meinungsbeeinflussung durch eine Partei in einem Medium mit so hoher Breitenwirkung) als auch des Rechts politischer Parteien (Bedeutung des Wahlkampfes für den demokratischen Willensbildungsprozess) angeführt werden kann. Hierzu gibt es auch Ausführungen in der Rechtsprechung zur einfachgesetzlichen Ebene (dazu unten, B.III.1.b(1)).

Auch wenn gebuchte Spots hoheitlicher Stellen zur zulässigen Öffentlichkeitsarbeit keine „politische Werbung“ sind, sind Einschränkungen bei der Verbreitung dieser Inhalte mit Blick auf die Medien in gleicher Weise zu beurteilen. Dem Staat steht anders als Akteuren aus der Gesellschaft oder politischen Parteien zwar kein Recht zu, am politischen Meinungskampf mitzuwirken, sondern es geht bei ihm um die Erfüllung des staatlichen Informationsauftrags gegenüber der ihn legitimierenden Bevölkerung.

(2) Bedeutung des Begriffs „politisch“ im Zusammenhang mit Werbung

Weitere Konkretisierungen des Begriffs politischer Werbung im rundfunkrechtlichen Zusammenhang finden sich auf verfassungsgerichtlicher Ebene, soweit ersichtlich, nicht. Insbesondere hatte sich das BVerfG mangels konkretem Anlass noch nicht dazu zu äußern, was „politisch“ in diesem Kontext bedeutet. Bislang können daher nur die Ausführungen zu Wahlwerbung und staatlicher Werbung als Orientierung dienen, die in jedem Fall Formen politischer Werbung darstellen. Nach diesen ist ein werblicher oder parteiergreifender Inhalt gefordert, der jeweils immer im Kontext eines werbenden politischen Akteurs steht, der die Werbung „politisiert“.

In anderen Bereichen, die nicht speziell auf Rundfunk oder Medien im Allgemeinen bezogen sind, verfolgt das BVerfG einen eher weiteren Ansatz zur Einordnung von Aussagen als „politisch“. So wurde bspw. im Fall der Benetton-Schockwerbung davon ausgegangen, dass das Aufmerksam machen auf Missstände – es handelte sich um Werbespots, die auf Umweltverschmutzung, Kinderarbeit, Ausgrenzung von H.I.V.-Infizierten aufmerksam machen sollten – ein politisch relevantes Thema zum Gegenstand hat bzw. politisch relevante Fragen betrifft.⁶⁵ Dabei ging es aber darum, dass gerade solche Themen („Imagewerbung mit ernsthaften gesellschaftspolitischen Themen“) einen besonderen Schutz genießen und nicht darum, die Werbung aufgrund ihrer politischen Wirkungen einzuschränken.

(Un-)Werturteile zu gesellschaftlich und politisch relevanten Fragen genießen den Schutz von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG in besonderem Maße und mehr noch als rein kommerzielle

⁶⁴ So auch *Dörr* in: HK-MStV, §42 RStV Rn. 12, aber sowohl in Bezug auf den privaten als auch öffentlich-rechtlichen Rundfunk.

⁶⁵ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 12. Dezember 2000, - 1 BvR 1762/95.

Äußerungen, selbst wenn sie von einem Unternehmen (auch) zum Zwecke der Wirtschaftswerbung eingesetzt werden. Das betonte das BVerfG auch 2020 in seiner Entscheidung zur Werbung des Autovermietungsunternehmens Sixt, die mit Bild und Namen des Gewerkschaftsvorsitzenden der Deutschen Bahn AG als „Mitarbeiter des Monats“ geworben und damit satirisch auf die anhaltenden Bahnstreiks angespielt hatte, aus denen der Autoverleiher durch höhere Vermietungszahlen seiner Fahrzeuge profitiert hatte. In den klageabweisenden Urteilen der Vorinstanzen sah das BVerfG keine rechtsfehlerhafte Beurteilung des Sachverhalts unter Berücksichtigung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts des Gewerkschaftsführers. Die Werbeanzeigen setzten sich im zeitlichen Zusammenhang mit den Bahnstreiks mit einem gesellschaftsrelevanten Thema von großem öffentlichen Interesse auseinander und machten dabei in spöttischer, satirischer Weise auf die von der Gewerkschaft und dem Beschwerdeführer ersichtlich unbeabsichtigten Auswirkungen der Streiks aufmerksam. Dies sei von der Meinungsfreiheit gedeckt, insbesondere da darin keine herabsetzenden oder sonst für den Gewerkschaftsführer negativen Inhalte zu sehen seien. Eine entsprechende zivilgerichtliche Praxis dokumentieren weitere zu satirischen Werbungen ergangene Entscheidungen mit politischen oder gesellschaftlichen Inhalten.⁶⁶ Dabei ging es aber jeweils um den Inhalt der Werbung und dass dieser sich mit einer Debatte von öffentlichem Interesse auseinandersetzen müsse. In beiden Fällen erstreckte sich der erhöhte Schutz auch auf die Verbreitung dieser Werbung in der Presse.

Der hohe Schutz wertender, politischer Meinungsäußerungen ist bei Beschränkungen ihrer Verbreitung oder gar bei Verboten zu beachten und mit Rechtsgütern, die solche Einschränkungen schützen sollen, in Ausgleich zu bringen. Für den Bereich der Werbung politischer Art im Sinne des MStV muss diese vom BVerfG etablierte Pflicht zur Berücksichtigung auch des meinungsbildenden Gehalts einer Werbung berücksichtigt werden, denn auch hier gibt es ein berechtigtes Informationsinteresse von Rezipienten/der Gesellschaft. Es kann mit Blick auf das Schutzziel der Einschränkungen (auch und insbesondere für das verbreitende Medienunternehmen) keinen Unterschied machen, ob die Werbung von einem Wirtschaftsakteur oder politischen Akteur stammt.

Der Gesetzgeber hat durch das Verbot eindeutig als solcher zu qualifizierender Werbung politischer Art, eine strikte Abwägungsentscheidung getroffen und wegen der Gefahr des „gekauften Einflusses“ und der so heraufbeschworenen Gefahr einer einseitigen Inanspruchnahme des Mediums Rundfunk und der rundfunkähnliche Telemedien ein Verbot angeordnet.

Es bedarf in der Rechtspraxis einer Bewertung, wann Werbung zulässigerweise wertende, politische Elemente enthält und wo die Grenze zur einseitigen Einflussnahme überschritten wird. Klare Kriterien, die einfach subsumierbar wären, sind der geschilderten Rechtsprechung nicht zu entnehmen, was die Rechtsunsicherheit in der Praxis bei Werbetreibenden sowie Anbietern von Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien erschwert. Allerdings ist mit der aufgezeigten Rechtsprechung das Abwägungsprogramm

⁶⁶ Vgl. etwa die Entscheidung des BGH, I ZR 182/04, BGHZ 169, 340 – in der es um eine Sixt-Werbung ging, in der der Rücktritt von Oscar Lafontaine satirisch aufgegriffen wurde; auch BGH, Az. I ZR 96/07, NJW 2008, 3782, und BGH, Az. I ZR 223/05, AfP 2008, 598, in denen zwei Werbungen des Zigarettenherstellers Lucky Strike mit satirischen Kommentaren zu den tätlichen Auseinandersetzungen von Ernst August von Hannover und der teils aufgrund von Persönlichkeitsverletzungen geschwärzten Biografie von Dieter Bohlen als zulässig bewertet wurden.

vorgezeichnet, das Gerichte oder die Landesmedienanstalten bei der Rechtsdurchsetzung beachten müssen. Es ist die hinreichend konkrete Gefahr der einseitigen Beeinflussung der Meinungsbildung und eine entsprechende Auswirkung auf die Willensbildung zu ermitteln und den Rechtspositionen der Äußernden und der Medien jeweils aus Art. 5 GG, inklusive den Refinanzierungsinteressen der Medien, gegenüberzustellen.

Auch wenn die Informationstätigkeit hoheitlicher Stellen nicht mit der politischen Werbung deckungsgleich ist, sind Einschränkungen oder gar Verbote, diese medial zu transportieren nach einem vergleichbaren Abwägungsprogramm zu beurteilen. Statt der Meinungsäußerungsfreiheit der sich politisch äussernden Akteure ist das Interesse bis hin zur Pflicht der hoheitlichen Stellen zur Information in die Abwägung einzustellen.

(3) Bedeutung für den Online-Bereich

Entsprechende Judikatur speziell zum Online-Bereich existiert – auch mangels (bislang⁶⁷) entsprechender Regeln auf einfachgesetzlicher Ebene zu politischer Werbung – nicht. Zur Rolle von Online-Medien, insbesondere Intermediären, im demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess äußerte sich das BVerfG jedoch 2019 im Rahmen einer Eilentscheidung zur Sperrung des Accounts der Partei „Der III. Weg“⁶⁸ durch Facebook.⁶⁹

Ähnlich wie beim Rundfunk für den Bereich der Drittsendezeiten für politische Parteien stellte das BVerfG hier fest, dass gerade für die Verbreitung von politischen Programmen und Ideen der Zugang zu einem Online-Dienst wie Facebook als einem nicht ohne weiteres austauschbaren Medium von überragender Bedeutung sei. Durch einen Ausschluss würde deshalb (anders als dies bei der Begründung des einfachgesetzlichen Verbots politischer Werbung im Rundfunk der Fall ist) auch eine wesentliche Möglichkeit versagt, politische Botschaften zu verbreiten und mit Nutzern des sozialen Netzwerks aktiv in Diskurs zu treten. Dabei spielte die besondere Reichweite von Facebook eine Rolle. In diesem Fall ging es aber, anders als beim gesetzlichen Verbot politischer Werbung für den Rundfunk, darum, dass Facebook unabhängig von gesetzlichen Vorgaben auf Basis seiner Nutzungsbedingungen einseitig entschied, den Account zu sperren. Das hing und hängt weiterhin mit der unterschiedlichen Regulierung von verschiedenen „Medien“ zusammen, die zu sehr unterschiedlichen Fragestellungen vor dem BVerfG führen. Gerade Dienste wie soziale Netzwerke oder andere Medien werden zwar im allgemeinen Sprachgebrauch und teils auch rechtlich den „Medien“ (oder jedenfalls: Telemedien) zugeordnet. Ihnen fehlt allerdings im Vergleich zu klassischen Medien wie Presse und Rundfunk grundsätzlich das Element der Erstellung von eigenen Inhalten und gelten daher bislang als nicht redaktionell tätig werdend. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sie nicht auch einen im Umfang ähnlichen Einfluss auf die Meinungsbildung haben. Praktisch werden Online-„Medien“, insbesondere soziale Netzwerke, auch zu Zwecken der politischen Information genutzt, in der Tendenz sogar steigend wie entsprechende Statistiken zeigen.⁷⁰ Vor allem in jüngeren Altersgruppen sind die Tendenzen hier steigend.⁷¹ Dass Online-Werbemöglichkeiten stark

⁶⁷ Mit der PW-Verordnung (dazu unten C.3), die erst kürzlich in Kraft getreten und ab dem 10. Oktober 2025 in allen Mitgliedstaaten der EU unmittelbar anwendbar sein wird, wird sich dies möglicherweise in absehbarer Zukunft ändern.

⁶⁸ BVerfG, 22.05.2019 - 1 BvQ 42/19, NJW 2019, 1935.

⁶⁹ Dazu etwa Ukrow, Die Schnittstelle von Wahl- und Medienrecht im digitalen Wandel, S. 9 ff.

⁷⁰ Eurobarometer, Media and News Survey 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3153>.

⁷¹ Dazu eingehend Ukrow/Cole/Etteldorf, Stand und Entwicklung des internationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes, S. 62 ff.

auch von politischen Akteuren, insbesondere Parteien im Wahlkampf, genutzt werden, ist ebenfalls dokumentiert.⁷² Auch rechtlich findet in jüngerer Zeit zumindest eine Annäherung des Rechtsrahmens im Sinne eines „Näher zu einem Level Playing Field“ statt.⁷³ Anknüpfungspunkt ist dabei aber nicht die redaktionelle Tätigkeit, sondern die Einflussnahme auf und Organisation von Inhalte(n) – „Anzeigen, Tagging und Festlegung der Abfolge“⁷⁴ oder „aggregieren, selektieren und allgemein zugänglich präsentieren“⁷⁵.

Beim Vermitteln von Werbung unterscheiden sich die „Online-Medien“ jedoch gerade nicht von klassischen Medien. Aus diesem Grund kann aus (bislang) fehlender verfassungsrechtlicher Rechtsprechung erst recht nicht geschlossen werden, dass nicht auch Intermediäre ähnlichen aus grundrechtlichen Vorgaben resultierenden Beschränkungen unterliegen wie andere Medien. Das gilt auch und gerade für den Grundsatz der Chancengleichheit. Die Grundsätze zur Grundrechtsbindung Privater (neben der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten) sind zwar anerkannt, jedoch nicht abschließend geklärt, weil das BVerfG jeweils einen funktionalen Ansatz verfolgt, also Grundrechte dann in diesen Verhältnissen schützt, wenn sie gefährdet sind, was von Einzelfallabwägungen abhängt.⁷⁶ In der erwähnten BVerfG-Entscheidung „Der III. Weg“ musste das Gericht aufgrund der Charakteristika des Eilverfahrens (zu einer Hauptsacheentscheidung kam es nicht) die Frage nicht abschließend klären, ließ aber offen, ob Facebook bei der Sperrung politischer Inhalte einer Grundrechtsbindung unterliegt. Es nannte dafür sprechende Kriterien wie den Grad der marktbeherrschenden Stellung, die Ausrichtung der Plattform, den Grad der Angewiesenheit auf die Plattform und betroffene Interessen der Plattformbetreiber und sonstiger Dritter. Bezugnehmend auf diese Kriterien nahm der BGH in der Folge in zwei anderen Verfahren betreffend den Umgang des sozialen Netzwerks mit Hassrede eine Grundrechtsbindung von Facebook an.⁷⁷ Begründet wurde das maßgeblich mit der strukturellen Überlegenheit des sozialen Netzwerks und seiner marktbeherrschenden Stellung, die es ermögliche, dass Facebook für einen beträchtlichen Teil der Betroffenen in erheblichem Umfang über die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben entscheide. Die Grundrechtsbindung sei zwar nicht in gleichem Maße geltend wie für staatliche Akteure, führe aber dazu, dass das Unternehmen den Gleichberechtigungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG und die Freiheit der Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG gegenüber seinen Nutzern zu beachten habe. Eine Übertragung auch auf den Grundsatz der parteipolitischen Chancengleichheit ist denkbar, sodass etwa Parteien einen Anspruch auf Gleichbehandlung beim Teilen von politischen Inhalten oder möglicherweise sogar beim Schalten von politischer Werbung geltend machen könnten.⁷⁸ Außerhalb des Zivilrechts fehlt es aber wohl an einem

⁷² Vgl. etwa eingehend zur Bundestagswahl 2021 und zu Schlussfolgerungen daraus *Righetti u.a.*, Politische Werbung und koordiniertes Verhalten in sozialen Medien im Vorfeld der Bundestagswahl 2021; Vgl. auch die Statistiken der Bundeszentrale für politische Bildung zu Werbeausgaben der Parteien, abrufbar unter <https://www.bpb.de/themen/parteien/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/42237/einnahmen-und-ausgaben-der-parteien/>.

⁷³ Bspw. in der Revision der AVMD-Richtlinie 2018 (vgl. Erwgr. 1 der Richtlinie (EU) 2018/1808), im Medienstaatsvertrag (vgl. Präambel zum MStV), oder im Europäischen Medienfreiheitsgesetz (vgl. Erwgr. 3 der Verordnung (EU) 2024/1083).

⁷⁴ So die VSP-Definition in der AVMD-RL.

⁷⁵ So die Medienintermediär-Definition im MStV.

⁷⁶ Vgl. hierzu und insgesamt zur Grundrechtsbindung sozialer Netzwerke, *Bering*, Grundrechtsbindung sozialer Netzwerke, S. 16 ff.

⁷⁷ BGH, III ZR 179/20, BGHZ 230, 347; BGH, III ZR 192/20, BGHZ 230, 347.

⁷⁸ In diese Richtung mit gebotener Vorsicht auch *Bering*, Grundrechtsbindung sozialer Netzwerke, S. 47.

einfachgesetzlichen Anknüpfungspunkt für die einzelfallübergreifende Durchsetzung des Grundsatzes der parteipolitischen Chancengleichheit.

b. Exkurs: Überblick zur relevanten Rechtsprechung des EGMR

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hatte sich bereits mehrfach mit gesetzlichen Verboten politischer Werbung in unterschiedlichen Konventionsstaaten auseinanderzusetzen – mit unterschiedlichem Ausgang.⁷⁹

In der Entscheidung *VgT/Schweiz* aus 2001 ging es um einen Spot eines Vereins, der auf Tierquälerei bei der Tierhaltung hinweisen wollte, dessen Ausstrahlung aber verweigert wurde, weil das schweizerische Bundesgesetz über Radio und Fernsehen – ähnlich zur Regelung im MStV – „religiöse und politische Werbung“ (damals)⁸⁰ verbot. Der EGMR erkannte zwar an, dass durch die freie Zulassung politischer Werbung finanzstarken Gruppen ermöglicht werden könnte, Druck auf Rundfunkanbieter auszuüben und damit die Freiheiten aus Art. 10 EMRK einschließlich der Vielfaltssicherung auch zulasten von Rezipienten zu untergraben. Das gelte insbesondere für audiovisuelle Medien. Ein Verbot, das einen Eingriff in Art. 10 EMRK darstellt (der EGMR unterscheidet hinsichtlich der Rechte aus Art. 10 EMRK nicht zwischen Beschränkung und gesetzlicher Ausgestaltung), könne daher grundsätzlich mit Art. 10 EMRK vereinbar sein. Allerdings müsste ein solches Verbot im Einzelfall (im Original formuliert:) „relevant and sufficient“, also insbesondere hinreichend begründet sein. Das sah der EGMR im vorliegenden Fall nicht als gegeben, da zur Begründung des gesetzlichen Verbots politischer Werbung nur das allgemeine Argument, dass politische Wettbewerbsvorteile für finanzstarke Gruppen verhindert werden sollen, angeführt worden war. Ein Verbot, das sich nur auf bestimmte Medien beziehe (hier: den Rundfunk, nicht aber die Presse), lasse laut EGMR nicht erkennen, dass hierfür ein besonders dringlicher Grund vorliege, wie er für eine Rechtfertigung von Eingriffen in Art. 10 EMRK erforderlich sei. Entsprechend stellte der EGMR eine Verletzung der EMRK durch eine auf diesem Verbot basierende Gerichtsentscheidung fest.⁸¹ 2007 bestätigte der EGMR diese Entscheidung, als es im weiteren Verlauf des Verfahrens auf nationaler Ebene erneut zu einer Beschwerde kam und unterstrich eine Verletzung von Art. 10 EMRK.⁸²

In der *Rs. TV Vest & Rogaland Pension Party/Norwegen* ging es 2008 um die Werbung einer kleineren politischen Partei und das norwegische Verbot, im Fernsehen „politische Meinungen“ auszustrahlen.⁸³ Trotz und in voller Kenntnis des Verbots hatte TV Vest mehrfach kurze Spots der Seniorenpartei ausgestrahlt, da der Sender der Auffassung war, dass die Partei ansonsten – anders als die großen Parteien durch Berichterstattung – keine Aufmerksamkeit im Fernsehen bekommen würde und das Verbot ohnehin die

⁷⁹ Neben der hier vorgestellten Rechtsprechung des EGMR zur Bedeutung von Art. 10 EMRK ist ferner zu beachten, dass, anders als das nationale Recht und die entsprechende EU-Regulierung, Art. 2 lit. f des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats (Sammlung Europäischer Verträge - Nr. 132) ausdrücklich nicht zwischen ideeller und Wirtschaftswerbung unterscheidet, also beides erfasst. Zur Bedeutung für politische Werbung vgl. *Stettner*, in: ZUM 1995, 559, 559 f.

⁸⁰ Heute heißt es in §10 desselben Gesetzes (AS 2007 737), dass Werbung unzulässig ist für politische Parteien, für Personen, die politische Ämter innehaben oder dafür kandidieren sowie für Themen, welche Gegenstand von Volksabstimmungen sind.

⁸¹ Nr. 24699/94, *VgT Verein gegen Tierfabriken/Schweiz*.

⁸² Nr. 32772/02, *VgT Verein gegen Tierfabriken/Schweiz* Nr. 2.

⁸³ Nr. 21132/05, *TV Vest & Rogaland Pension Party/Norway*.

Rundfunkfreiheit widerrechtlich beeinträchtigt. Die nationalen Gerichte hatten sich, wie auch der EGMR umfassend in seiner Entscheidung darstellt, eingehend mit dem EGMR-Urteil in Sachen *VgT/Schweiz* (und im Übrigen auch der kurze Zeit später entschiedenen *Rs. Murphy/Irland*⁸⁴, in der es um das Verbot religiöser Werbung ging) auseinandergesetzt, waren aber dennoch zu dem Ergebnis gekommen, dass TV Vest gegen geltendes und grundrechtskonformes Recht verstoßen hatte. Wie in *VgT/Schweiz* und mit Hinweis auf die Vergleichbarkeit zu dieser Entscheidung, kommt der EGMR auch hier zur Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 10 EMRK durch das absolute und nur auf das Fernsehen bezogene Verbot politischer Werbung.

Wesentlich eingehender befasst sich der EGMR aber in diesem Urteil mit den äußeren Umständen, insbesondere den Entscheidungen der nationalen Gerichte, in denen auch abweichende Voten zu finden waren. Bezugnehmend auf Studien der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) nimmt der Gerichtshof auch eine rechtsvergleichende Bewertung vor, die die Unterschiedlichkeit der Regelungen in den Konventionsstaaten dokumentiert. Er verweist – ohne an der Stelle eine Bewertung vorzunehmen – auf die Empfehlung (2007)15⁸⁵ des Ministerrats, in der dieser ausdrücklich und bewusst keine Position zu(m) (Für und Wider von) Verboten politischer Werbung bezieht, sondern lediglich Mindestregeln zur Gewährleistung von Chancengleichheit fordert.⁸⁶ Dennoch stellt der EGMR fest, dass der politische Charakter der verbotenen Anzeigen eine strenge Prüfung durch den Gerichtshof und einen entsprechend begrenzten nationalen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Notwendigkeit der Beschränkungen erfordert. Zwar könne ein Mangel an Konsens zwischen den Konventionsstaaten über die Regulierung eines Themas die Einräumung eines weiten Ermessensspielraums rechtfertigen, wie zum Beispiel beim Wahlrecht. Das Verbot war vorliegend aber ein absolutes, d.h. unabhängig von Wahlen, sodass lediglich die Bewertung der Notwendigkeit für das Funktionieren des demokratischen Systems einen „etwas größeren Ermessensspielraum“ rechtfertigte. Aber auch diesen hatte Norwegen laut EGMR überschritten. Hauptbegründung für das Verbot sei nämlich gewesen, finanziell mächtige Gruppen davon abzuhalten, sich zu starkem Einfluss auf die Meinungsbildung durch Sendezeiten einzukaufen. Diese Begründung treffe aber gerade auf die – nicht im Parlament vertretene – Seniorenpartei nicht zu, die vielmehr zur eigentlich von dem Verbot geschützten Gruppe gehöre. Der Umstand, dass die audiovisuellen Medien eine unmittelbarere und stärkere Wirkung als andere Medien hätten, sei zwar ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit, könne aber vorliegend allein das Verbot nicht tragen.

2013 stand die ähnlich lautende Regelung aus Großbritannien auf dem Prüfstand vor der Großen Kammer des EGMR, in der es auch um einen sehr ähnlichen Sachverhalt wie in *VgT/Schweiz* im Kontext eines Tierschutz-Spots ging.⁸⁷ Mit einer besonders knappen Entscheidung von 9:8 Stimmen, die damit auch Kontroversen innerhalb des Richtergremiums dokumentiert, sah der EGMR im Verbot politischer Werbung diesmal aber keinen Verstoß gegen Art. 10 EMRK, sondern einen gesetzlich begründeten Eingriff zur

⁸⁴ EGMR, Nr. 44179/98, *Murphy/Ireland*.

⁸⁵ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns, <https://search.coe.int/cm?i=09000016805d4a3d>.

⁸⁶ Vgl. zu den Empfehlungen und Beschlüssen des Europarates im hier relevanten Bereich etwa *Ukrow*, Die Schnittstellen von Wahl- und Medienrecht im digitalen Wandel, S. 4 ff.; vgl. auch *Furnémont/Kevin*, Regulation of political advertising.

⁸⁷ Nr. 48876/08, *Animal Defenders/Vereinigtes Königreich*.

Verfolgung des legitimen Ziels, die Unparteilichkeit des Rundfunks in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu bewahren.⁸⁸ Die Abkehr von der Rechtsprechung in den zuvor genannten Fällen, lässt sich auf einige bemerkenswerte Ausführungen im Urteil des EGMR zurückführen: Der EGMR befasste sich – in unüblicher Ausführlichkeit und stärker noch als in *TV Vest* – mit der langen Geschichte des Verbots politischer Werbung im Vereinigten Königreich, mit kulturellen Aspekten, mit Vergleichen zu Verboten in anderen Rechtsordnungen der Konventionsstaaten und mit dem parlamentarischen Prozess, inklusive Diskussionen und Untersuchungen, an dessen Ende das Verbot erlassen worden war. Der Gerichtshof hebt dabei insbesondere zugunsten der Zulässigkeit des Verbots hervor, dass es zwar bereits sehr früh erlassen, aber in jüngerer Vergangenheit nach eingehender Prüfung seiner fortbestehenden Notwendigkeit bestätigt wurde. Auch erkannte er an, dass sich die nationalen Gerichte eingehend mit dem zuvor erwähnten Urteil des EGMR befasst, aber letztlich das Verbot als gerechtfertigt angesehen hatten.

Ebenso sprach in diesem Fall aus Sicht des EGMR für einen legitimen Eingriff die Tatsache, dass das Werbeverbot auf das „einflussreichste und teuerste Medium“ beschränkt war und dem Ziel diene, die Unparteilichkeit des Rundfunks zu bewahren. Bemerkenswert sind dabei die Ausführungen des Gerichtshofs gegen das von den Beschwerdeführern vorgebrachte Argument, dass Internetwerbung keinem entsprechenden Verbot unterliege, welches der EGMR selbst zuvor noch in Bezug auf die Presse als maßgeblich angesehen hatte: Rundfunkmedien hätten (weiterhin) eine unmittelbare und starke Wirkung, die durch die anhaltende Funktion von Radio und Fernsehen als vertraute Unterhaltungsquelle in der Atmosphäre des eigenen Zuhauses noch verstärkt werde. Demgegenüber hätten das Internet und soziale Medien wegen der mit diesen verbundenen Auswahlmöglichkeiten nicht die gleiche Synchronität oder Wirkung. Demnach sah der EGMR – jedenfalls auf dem Stand des Entscheidungsjahres 2013 – trotz der bedeutenden Entwicklung des Internets noch keine hinreichend schwer wiegende Verschiebung der jeweiligen Einflüsse der „neuen Medien“ und der Rundfunkmedien, die die Notwendigkeit besonderer Maßnahmen für letztere in Frage stellen würde.⁸⁹

Als wichtigen Faktor sah der EGMR auch, dass im Vereinigten Königreich – wie in Deutschland – als Ausnahme von dem Werbeverbot zumindest im Vorfeld von Wahlen Sendezeit eingeräumt wurde, was in die Gesamtbetrachtung der Verhältnismäßigkeit der Regelung einfließen müsse. Der Gerichtshof betont schließlich, dass es keinen Konsens der Konventionsstaaten gebe, wie bezahlte politische Werbung zu regulieren sei. Auch wenn es einen Trend weg von breiten Verboten gebe, so blieben immer noch beträchtliche

⁸⁸ Hierzu und zum Folgenden, auch einordnend gegenüber der vorherigen Entscheidung zum Schweizer Recht, vgl. den Beitrag von *Lehofer*, EGMR (Große Kammer): Animal Defenders - Verbot politischer Fernsehwerbung kein Verstoß gegen Art 10 EMRK - Abkehr von VgT?.

⁸⁹ Abweichend aber die von Richterin *Tulkens* verfasste Meinung zu der Entscheidung, die Internetwerbung den gleichen Einfluss auf die Meinungsbildung zuspricht wie der Rundfunkwerbung. In einem weiteren Teil der Entscheidung weist der EGMR im Übrigen auch selbst die Werbung in sozialen Medien als wichtiges Kommunikationsinstrument aus, in denen es – zu Begründung der Verhältnismäßigkeit – den Beschwerdeführern freistehe, zu werben, was wiederum in gewissem Widerspruch zu der zuvor reklamierten geringeren Relevanz steht. Auch in jüngeren Entscheidungen zur Wahlwerbung scheint der EGMR dem Internet eine sehr viel bedeutendere – auch politische – Meinungsbildungsrelevanz einzuräumen. Vgl. dazu etwa EGMR, Nr. 43351/12, *Informatsionnoye Agentstvo Tambov-Inform/Russland*, Kurzfassung bei *Zeitmann*, in: AfP 2021, 298-299, in dem der EGMR gerade hervorhebt, dass Online-Publikationen tendenziell einer größeren Anzahl von Menschen zugänglich seien und als eine wichtige Quelle für Informationen und Ideen angesehen würden.

Unterschiede. Dieser Mangel an Konsens erweitere im Ergebnis den Beurteilungsspielraum der Konventionsstaaten.

Aus der nicht eindeutig in die eine oder andere Richtung zeigenden und auf Einzelfälle bezogenen Rechtsprechung des EGMR ergibt sich jedenfalls, dass Einschränkungen und Verbote – selbst wenn man diese in Deutschland unter den Ausgestaltungsauftrag für den Rundfunk subsumiert – im Rahmen von Art. 10 EMRK eingehend am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen sind. Sie zeigt auch, dass der Maßstab offen für Entwicklungen in den Konventionsstaaten und in der Medienlandschaft sein muss. Das gilt insbesondere für das Ziel einer kohärenten Regulierung, die die zunehmende Konvergenz von Medien berücksichtigt, wie es der EGMR selbst vermehrt (allerdings bislang aus der Schutzperspektive, nicht der Pflichtenperspektive) aufgreift.⁹⁰

5. Staatliche Werbung vs. Öffentlichkeitsarbeit

Vor dem Hintergrund des bisher dargestellten Kontextes, kann aber unter Umständen die Abgrenzung zwischen politischer oder Wahlwerbung einerseits und Erfüllung des öffentlichen Informationsauftrags andererseits Schwierigkeiten bereiten. Das kann dann relevant werden, wenn die Regierung eigene Einrichtungen oder, finanziert aus Haushaltsmitteln, fremde Einrichtungen zu Zwecken der Kommunikation an die Öffentlichkeit nutzt. Die Frage der Abgrenzung zwischen (zulässiger) Öffentlichkeitsarbeit und (ggf. unzulässiger) staatlicher Werbung, wird bereits seit langem kontrovers diskutiert.⁹¹

Grundlegend entschied das BVerfG hierzu bereits 1977: Die Bundesregierung hatte dadurch gegen den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen (Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG) verstoßen, dass sie vor der Bundestagswahl durch Anzeigenserien, Faltblätter und sonstige Publikationen werbend in den Wahlkampf eingegriffen und keine Vorkehrungen dagegen getroffen hatte, dass von ihr für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit unter Einsatz von Haushaltsmitteln hergestellte Druckwerke in großem Umfang von den die Regierung tragenden Parteien als zusätzliche Wahlkampfmaterial bezogen und verwendet worden waren. Es sei mit dem „Verfassungsprinzip, dass Bundestag und Bundesregierung nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, unvereinbar, dass die im Amt befindliche Bundesregierung als Verfassungsorgan im Wahlkampf sich gleichsam zur Wiederwahl stellt und dafür wirbt, dass sie ‚als Regierung wiedergewählt‘ wird“. Eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zugunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber, verstoße gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf, verletze die Integrität der Willensbildung des Volkes und stelle auch einen Verstoß gegen das parteipolitische Gleichbehandlungsgebot dar.

⁹⁰ In Magyar Helsinki Bizottság / Hungary (Nr. 18030/11, Rn. 168) stellte der EGMR etwa fest, dass angesichts der wachsenden Bedeutung des Internets auch dortigen Medien (hier bezugnehmen auf Blogger und Nutzer sozialer Medien) eine den klassischen Medien zumindest vergleichbare Rolle als public watchdog zu kommt. Daraus leitet der Gerichtshof die Notwendigkeit eines vergleichbaren Schutzniveau ab. Argumentieren ließe sich daraus aber auch, dass dann auch vergleichbare Pflichten gegenüber der Gesellschaft für meinungsbildungsrelevante Bereiche gelten müssen.

⁹¹ Vgl. dazu auch *BT-WD*, WD 3 - 453/07; *Stettner*, in: ZUM 1995, 559, 563 ff.

Das BVerfG nahm in der Entscheidung auch eine Einordnung der Maßnahmen der Bundesregierung im Spannungsverhältnis zwischen politischer Werbung/Wahlwerbung einerseits und Öffentlichkeitsarbeit andererseits vor. Um den demokratischen Grundkonsens aufrecht zu erhalten, sei Öffentlichkeitsarbeit nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern sogar notwendig.⁹² Sie liege vor, wenn Regierung und gesetzgebende Körperschaften – bezogen auf ihre Organtätigkeit – der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.⁹³ Es müsse sich um eine sachgerechte, objektiv gehaltene Information über das Recht handeln, das den Bürger unmittelbar angehe. Dies finde dort seine Grenze, wo Wahlwerbung beginne.⁹⁴ Grob umrissen⁹⁵ wurde die Abgrenzung durch das BVerfG, indem Öffentlichkeitsarbeit sich jedenfalls auf den bestehenden Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich beschränken müsse, schon den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden müsse sowie in Inhalt⁹⁶, Form und Aufmachung⁹⁷ nicht geeignet sein dürfe, der Wahlwerbung zu dienen oder den Wahlkampf zu beeinflussen. Je kürzer der Abstand zu einer Wahl, desto mehr Zurückhaltung sei bei der Bewertung geboten, ob sich eine als solche beabsichtigte Informationstätigkeit nicht werblich auswirken kann. Die aufgezeigten Beschränkungen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit gelten für alle unter Einsatz von Haushaltsmitteln finanzierten Anzeigen, Broschüren, Faltblätter und sonstige Druckwerke. Sie schließen jedoch weder aus, dass die Mitglieder der Bundesregierung sich in amtlicher Funktion über Rundfunk und Fernsehen an die Öffentlichkeit wenden oder Presseerklärungen abgeben, noch dass sie außerhalb ihrer amtlichen Funktionen für eine Partei in den Wahlkampf eingreifen. Von dieser Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit unberührt bleiben auch im Vorfeld der Wahl lediglich informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass gerade zu diesem Zeitpunkt geboten sind. Die Voraussetzungen waren im entschiedenen Fall allerdings nicht erfüllt. Anstoß fand das BVerfG dabei etwa an der (werblichen) Formulierung: „Die Zwischenbilanz zeigt: Wir sind auf dem richtigen Weg. Leistung verdient Vertrauen. Wir sichern Deutschlands Zukunft“.

Die hier entwickelnden Grundsätze wurde seitdem wiederholt in der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung aufgegriffen und konkretisiert.⁹⁸ Das gilt auch auf Landesebene, also auch für die Grundsätze, die für Landesregierungen gelten.⁹⁹ Insbesondere wurde konkretisiert, dass das staatliche Neutralitätsgebot auch außerhalb von Wahlkampfzeiten gilt¹⁰⁰ – auch wenn möglicherweise im Wahlkampf verschärft

⁹² BVerfGE 44, 125, 147.

⁹³ BVerfGE 20, 56, 100.

⁹⁴ BVerfGE 44, 125, 148, 150.

⁹⁵ BVerfGE 44, 125, 149 ff.

⁹⁶ Als Indizien nennt das BVerfG, dass sich die Bundesregierung (nicht) als eine von bestimmten Parteien getragene Regierung darstellt oder ihre Absicht zum Ausdruck bringt, "im Amt bleiben zu wollen" (auch durch Bilanzierung ihrer positiven Errungenschaften im Vorfeld einer Wahl).

⁹⁷ Als Indiz nennt das BVerfG eine reklamehafte Aufmachung, die sich etwa im Vorfeld des Wahlkampfes verstärkt.

⁹⁸ BVerfGE 148, 11; BVerfGE 154, 320; BVerfGE 140, 225; BVerfGE 137, 29.

⁹⁹ LVerfG Sachsen-Anhalt, NVwZ 1997, 263; VerfGH Saarland, NVwZ-RR 2010, 785, NJW 1980, 2181; VerfGH NRW, NVwZ 1986, 463; BremStGH, NVwZ 1985, 649; Baden-Württemberg StGH, ESVGH 31, 81; HessStGH, NVwZ 1992, 465.

¹⁰⁰ BVerfGE 148, 11.

Anforderungen¹⁰¹ einzuhalten sind. Geht es danach zum Beispiel außerhalb von Wahlkämpfen um Sachfragen, so ist das Eintreten von Staatsorganen für eine bestimmte sachliche Lösung grundsätzlich nicht als Maßnahme mit Bezug auf die Wettbewerbssituation zwischen den einzelnen Parteien einzuordnen, sondern als (zulässige) Öffentlichkeitsarbeit.¹⁰² Das gilt im Übrigen auch für die „Weiterverbreitung“ von Inhalten, die in anderem Medien erschienen sind. So entschied das BVerfG etwa, dass die Veröffentlichung eines Interviews des für das Ressort zuständigen Ministers mit der Deutschen Presse-Agentur (dpa) auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat gegen das staatliche Neutralitätsgebot verstieß.¹⁰³ Hier formulierte das BVerfG zum einen, dass auch im Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit das Neutralitätsgebot gelte, und zum anderen, dass Grenze einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit bereits die „Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien oder Personen“ sei. Daher sei die über die Wahrnehmung der Amtsgeschäfte hinausgehende Präsentation einzelner Regierungsmitglieder „als Person“ grundsätzlich kein tauglicher Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.

Eine für jeden Einzelfall klare Abgrenzung ergibt sich daraus zwar nicht. Aus einer Gesamtschau der Rechtsprechung ergibt sich aber, dass vor allem zwei Faktoren maßgeblich für die Einordnung sein sollen: der Zusammenhang zu einer Wahl bzw. die Beeinflussung einer Wahlentscheidung sowie der Kontext zu anderen Parteien/politischen Akteuren, was entweder durch eine positive Hervorhebung eigener Errungenschaften oder negative Bemerkung über fremde Tätigkeiten erfolgen kann. Um der staatlichen Informationstätigkeit, deren Bedeutung im demokratischen Gefüge das BVerfG wiederholt betont, den notwendigen Raum zu geben, müssen daraus auch die notwendigen Umkehrschlüsse gezogen werden. Je weiter weg von einer Wahl (zeitlich oder thematisch) ein Inhalt verbreitet werden soll, desto eher handelt es sich um zulässige Öffentlichkeitsarbeit. Je faktenbezogener ein Spot ist (auch wenn dies den Handelnden in einem besseren Licht dastehen lässt), desto höher das gesellschaftliche Interesse an dieser Information und desto eher tritt eine potentiell auch werblich zu interpretierende Formulierung in den Hintergrund. Je mehr inhaltliche Aktualität und Brisanz ein Thema besitzt, desto wichtiger ist es für demokratische Willensbildungsprozesse, was allerdings mit bevorstehenden Wahlen in engem Zusammenhang stehen kann und daher zurückhaltendere Formulierungen geboten sind.

Diese Grundsätze, die das BVerfG unmittelbar aus dem Grundgesetz entwickelt, sind auch auf einfachgesetzlicher Ebene anzuwenden, wenn es um Abgrenzungs- und Zulässigkeitsfragen geht. Das gilt bspw. nicht nur innerhalb des Parteiengesetzes (dazu B.II.1), sondern auch im Zusammenhang mit den Regelungen des Medienstaatsvertrages und dem dort verwendeten Begriff der politischen Werbung/Wahlwerbung (dazu B.III.1.a) und damit der Frage, ob die „Bundesregierung informiert“ oder die „Bundesregierung wirbt“. Denn der Öffentlichkeitsarbeit darf der Zugriff auch auf das besonders publikumswirksame Mittel des Rundfunks – das zeigen bereits Verlautbarungsrechte –

¹⁰¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH O 17/05 - juris, Rn. 20, 25; Thüringer VerfGH, VerfGH 2/14 - juris, Rn. 65 m.w.N.

¹⁰² So etwa Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Az. 12/95, ECLI:DE:VERFGBE:1995:0921.12.95.0A, in Bezug auf die die Öffentlichkeitsarbeit des Berliner Senats im Zusammenhang mit der geplanten Fusion der Länder Berlin und Brandenburg.

¹⁰³ BVerfGE 154, 320.

nicht per se verwehrt sein, solange die Grenzen zur Werbung nicht überschritten sind.¹⁰⁴ Dabei ist die Informationsübermittlung nicht beschränkt auf eine reine inhaltliche Wiedergabe, sondern kann „medienadäquat“ in einen entsprechenden Spot eingefügt sein.

Das bedeutet zwar, dass die hier aufgestellten Grenzen auch von den Medienanstalten bei der Überwachung und Durchsetzung des Verbots politischer Werbung zu berücksichtigen sind. Allerdings handelt es sich um ein aus dem Verfassungsrecht folgendes Verbot, das gegen den Staat gerichtet ist und daher medienunabhängig (und daher auch medienübergreifend) gilt, mithin sogar strafrechtliche Konsequenzen¹⁰⁵ auslösen kann und der Prüfung durch den Bundesrechnungshof unterliegt. Eine aus Haushaltsmitteln finanzierte Werbung, die die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit überschreitet, ist also nicht nur gegebenenfalls unter den einfachgesetzlichen Regeln des MStV für eine Ausstrahlung im Rundfunk verboten, sondern auch für eine Verbreitung in anderen Medien und Kommunikationskanälen untersagt. Dass hier ebenso – wie bereits oben bzgl. Wahlkampfinhalten von Parteien aufgezeigt – ein grundrechtlich geschütztes Interesse der Medien an der Ausstrahlung solcher Inhalte aus Finanzierungsgesichtspunkten besteht, wird auf dieser, nur die Exekutive betreffenden Verbotsebene allerdings nicht berücksichtigt. Dabei ist es interessant, dass in einem Sonderbericht zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages der Bundesrechnungshof jüngst vor allem einen regelwidrigen Mitteleinsatz in den sozialen Medien kritisierte.¹⁰⁶ Die weit überwiegende Zahl (mindestens 70 %) der vom Bundesrechnungshof untersuchten Posts von Parteien in den sechs Wochen vor der Bundestagswahl 2021 sei unzulässig gewesen, weil sie nicht oder nicht nur über Tätigkeiten der Fraktionen unterrichteten, sondern darüberhinausgehende Inhalte oder sogar direkte Partei- oder Wahlwerbung transportierten. Verbunden war die Studie des Bundesrechnungshofs mit der Forderung nach einem rechtssicheren, verbindlichen Rahmen für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen, also insbesondere Reformen der Bundeshaushaltsordnung.

Hieran zeigt sich, dass die Frage der möglichen Rechtswidrigkeit eines Spots der staatlichen Information vornehmlich im Zusammenhang mit dem Rundfunk (unten, B.III.1.b(1) und B.V.2) aufgegriffen wird, während vergleichbare Kommunikationen etwa über Online-Medien (unten, B.III.1.c(2) B.V.1) aktuell keine Konsequenzen haben, wenn sie nicht von dadurch benachteiligten politischen Gegnern gerichtlich angegriffen werden, was auch vom Inhalt des Spots abhängt. Diese unterschiedlich intensive Beobachtung bzw. Reaktion kann auch dazu führen, dass Entscheidungen über die Platzierung werbender Information so fallen, dass sie eher in einem Bereich stattfinden, bei dem die Abgrenzung entweder nicht

¹⁰⁴ Auch das BVerfG betont in zuvor erwähnter Entscheidung (BVerfGE 44, 125, 178), dass trotz der getroffenen Feststellungen die Bundesregierung nicht gehindert ist, sich – auch während der Wahlzeit – etwa über den Rundfunk an die Bürger zu wenden, wenn bspw. eine sofortige Aufklärung oder Informierung notwendig ist.

¹⁰⁵ Die rechtliche Einordnung bzgl. der Strafbarkeit von Verstößen gegen das Haushaltsrecht ist vor allem seit der sog. *Bugwellen*-Entscheidung des BVerfG von 1990 umstritten, die die Subsumtion unter den Tatbestand der Untreue nach § 266 StGB eingeschränkt hat. Vgl. dazu und zu Reformbedürfnissen insgesamt etwa *Schünemann*, Unverzichtbare Gesetzgebungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Haushaltsuntreue und der Verschwendung öffentlicher Mittel. Derzeit berät der Bundestag über einen Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Haushaltsuntreue und zur Sicherung der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Mittel (BT-Drs. 20/9394).

¹⁰⁶ Vgl. hierzu die Pressemitteilung mit weiterführenden Nachweisen: *Bundesrechnungshof*, Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen: Rechtsrahmen reformieren, Rechtssicherheit schaffen, 27.3.2024, <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/fraktionen.html>.

so streng gehandhabt wird oder jedenfalls eine unmittelbare Sanktion nicht zu erwarten ist. Verstärkt wird dieses potentielle Hemmnis dadurch, dass für den staatlichen Akteur neben seine eigene Bewertungspflicht über einen Inhalt (staatliche Werbung oder zulässige Öffentlichkeitsarbeit), die sich nach den genannten Regeln richtet und überprüft wird, eine weitere Bewertungsebene tritt (Werbung politischer Art), die sich nach medienrechtlichen Vorgaben und den Konkretisierungen der Landesmedienanstalten richtet. Obwohl der staatliche Akteur selbst nicht an diese gebunden ist, können sich für ihn dennoch daraus unvorhersehbare Rechtsfolgen (Unzulässigkeit/gesteigerte Kennzeichnungspflicht) ergeben, die er bei Inanspruchnahme unregulierter Verbreitungsformen nicht zu erwarten hat. Das kann dann dazu führen, dass die Frage nach Gefährdungen für den demokratischen Diskurs, die im Zentrum des Verbots von Werbung politischer Art in Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien stehen, überhaupt nicht mehr Gegenstand einer Prüfung des Inhalts sind, da sie sich fernab dieser Prüfungskompetenzen abspielen.

II. Einfachgesetzliche Ebene: Bund

1. Parteiengesetz

Auf Bundesebene ist im vorliegenden Zusammenhang zunächst das Gesetz über politische Parteien (Parteiengesetz, PartG)¹⁰⁷ relevant, das einfachgesetzliche Konkretisierungen zur verfassungsrechtlichen Stellung von politischen Parteien sowie deren Aufgaben enthält.

§ 5 PartG ist dabei Ausdruck des verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundsatzes der Chancengleichheit politischer Parteien, Art. 3 i.V.m. 21 GG, der auch, wie dargestellt, im Kontext von Wahlwerbung herangezogen wird. Abs. 1 bestimmt, dass alle Parteien gleichbehandelt werden sollen, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien öffentliche Leistungen gewährt. Auch im Bereich der politischen Werbung ist daher § 5 Abs. 1 PartG insoweit relevant, als Werbung oder Werbeflächen von einem Träger öffentlicher Gewalt gestellt werden und als öffentliche Leistungen qualifiziert werden können. Ein solcher Träger öffentlicher Gewalt nimmt Aufgaben im Bereich des öffentlichen Rechts wahr und kann im Rahmen dieser Aufgaben hoheitlich tätig werden. Eine öffentliche Einrichtung zeichnet sich durch einen vorgenommenen Widmungsakt aus, der die Einrichtung zur allgemeinen Benutzung zugänglich macht und im öffentlichen Interesse unterhalten wird.¹⁰⁸ Das erfordert nicht, dass der Staat die konkrete Einrichtung unmittelbar selbst betreibt, sondern es ist auch die Ausgliederung auf ein anderes Rechtssubjekt möglich, wenn der Staat auf dieses maßgeblichen Einfluss nehmen, insbesondere die öffentliche Zweckbindung durchsetzen kann.¹⁰⁹

Unmittelbar anwendbar ist § 5 PartG daher etwa bei der Außenwerbung an öffentlichen Plätzen (bspw. Zurverfügungstellung von Plakatflächen) oder dem Zugang zu öffentlichen Einrichtungen (bspw. für Werbe- und Informationsveranstaltungen). Im medialen Kontext kommen grundsätzlich auch digitale Angebote wie etwa Telemedien in Form von Webseiten

¹⁰⁷ Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Februar 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 70) geändert worden ist.

¹⁰⁸ BayVGh, NVwZ-RR 2019, 191 f.

¹⁰⁹ BayVGh, NVwZ-RR 2019, 191 f.

oder Kanälen auf sozialen Netzwerken als öffentliche Einrichtungen in Betracht, wenn ein Widmungsakt Dritten Zugang eröffnet (bspw. Bereitstellung von Werbeflächen, Linklisten, Datenbanken, etc.).¹¹⁰ Der Zulässigkeit der Öffnung solcher staatlicher Einrichtungen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, sind aber per se bereits Grenzen gesetzt. So folgen aus der Pressefreiheit einerseits strikte Grenzen für eine „Berichterstattung“ wegen des Gebots der Staatsferne und andererseits Beschränkungen für das Anbieten von Werbeflächen. In Bezug auf ersteres gilt, dass je stärker ein staatliches Angebot den Bereich der ohne weiteres zulässigen Berichterstattung überschreitet und bei den angesprochenen Verkehrskreisen – auch optisch – als funktionales Äquivalent zu einer privaten Zeitung wirkt, desto eher die Garantie des Instituts der freien Presse aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gefährdet und die daraus abgeleitete Marktverhaltensregelung des Gebots der Staatsferne der Presse verletzt ist.¹¹¹ In Bezug auf das Anbieten von Werbeflächen innerhalb staatlich finanzierter Angebote sind kommerzielle Randnutzungen zwar nicht von vornherein unzulässig. Eine die Grenzen der zulässigen Randnutzung überschreitende Werbung (bspw. in einem Online-Portal) birgt aber die Gefahr existenzieller Schäden für die Presse, wenn private Unternehmen nicht mehr in der Tageszeitung oder deren Online-Ausgabe, sondern in staatlichen Angeboten inserieren. Aufgrund dieses von der Pressefreiheit geschützten Finanzierungsaspektes sind solche Randnutzungen in ihrem Umfang strikt zu beschränken.¹¹² Gleiches gilt natürlich auch für den Rundfunk. Aufgrund des hier noch deutlich stärker ausgeprägten und einfachgesetzlich verankerten Gebots der Staatsferne muss der Staat vom Betrieb von Rundfunk generell Abstand nehmen.¹¹³ Der Zulässigkeit der Öffnung solcher staatlicher Einrichtungen sind darüber hinaus, auch in Bezug auf politische Werbung, Grenzen durch das politische Neutralitätsgebot gesetzt, die bereits oben (B.I.5) dargestellt wurden. Den Parteien, genauso dem Staat ist es also nicht verwehrt, öffentliche Einrichtungen für Öffentlichkeitsarbeit oder politische Werbung zu nutzen, sie sind aber in beiden Fällen an das Neutralitätsgebot gebunden, haben insbesondere chancengleichen Zugang sicherzustellen.¹¹⁴ Das deckt sich auch mit der besonderen Bedeutung, die der staatlichen Informationstätigkeit für demokratische Willensbildungsprozesse beigemessen wird (oben, B.I.5). Diese muss sich auch dritter Verbreitungs Kanäle bedienen können, um einen möglichst großen Teil der Bevölkerung zu erreichen und damit dem Informationsauftrag gerecht werden zu können.

¹¹⁰ Zu „Linklisten“ auf Webseiten von Gemeinden vgl. etwa eingehend bereits *Ramming/Ott*, in: BayVBl 2003, 454, 454 ff; jüngst bestätigend auch VG Stuttgart, Ur. v. 21.04.2022, Az.: 7 K 3169/21.

¹¹¹ Vgl. dazu etwa LG Bonn, Az. 1 O 79/21, AfP 2024, 93. Die Entscheidung befand das Online-Gesundheitsportal des Bundes („gesund.bund.de“) für rechtswidrig und sprach dem klagenden Presseverlag einen Unterlassungsanspruch aus § 8 UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) in Verbindung mit dem aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG folgenden Gebot der Staatsferne der Presse zu. Vgl. auch BGH, Az. I ZR 112/17, NJW 2019, 763, in dem es um die Unzulässigkeit eines gemeindlichen Stadtblattes wegen Presseähnlichkeit ging.

¹¹² Eingehend und m.w.N. dazu BGH, Az. I ZR 152/21, NJW 2023, 3361. Die Entscheidung befasst sich mit der Zulässigkeit des Online-Portals „muenchen.de“, das von der Landeshauptstadt betrieben wird und sowohl zahlreiche redaktionelle Beiträge als auch Anzeigenwerbung enthielt. Vgl. auch BGH, Az. I ZR 97/21, NJW 2022, 3213, für „dortmund.de“.

¹¹³ Die rechtliche Qualität medialer Auftritte etwa der Bundesregierung ist aufgrund der technischen Möglichkeiten im Online-Bereich gerade in jüngerer Zeit in den Fokus der Diskussion gerückt, bspw. bei der Frage ob Online-Live-Stream-Formate wie die Google-Hangout-Veranstaltung von Kanzlerin Merkel aus 2013 zulässig sind. Vgl. dazu insgesamt *BT-WD*, WD 10 - 3000 - 035/19, auch mit Verweis auf die Bewertung durch die Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) der Landesmedienanstalten (S. 9).

¹¹⁴ BVerfGE 148, 11, 27.

Eine unmittelbare Anwendbarkeit von § 5 PartG ergibt sich auch für die Bereitstellung von Sendezeiten durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk.¹¹⁵ Trotz einer gesetzlich sichergestellten Unabhängigkeit vom Staat sind Anstalten des öffentlichen Rechts dem öffentlichen Recht zuzuordnen, d.h. sie nehmen Aufgaben im Bereich des öffentlichen Rechts wahr. Hoheitlich tätig wird der öffentlich-rechtliche Rundfunk zumindest dann, wenn im Rahmen des Wahlkampfes politischen Parteien Wahlwerbezeiten eingeräumt werden.¹¹⁶ Eine unmittelbare Anwendbarkeit auf private Medien kommt hingegen nicht in Betracht. Allerdings enthalten die Landesmediengesetze regelmäßig Verweise auf § 5 PartG, stellen also eine mittelbare Anwendbarkeit her.¹¹⁷

Bereits die Formulierung „sollen“ zeigt aber, dass der Grundsatz der Chancengleichheit nicht absolut einzuhalten ist, in atypischen Ausnahmefällen insbesondere davon abgewichen werden kann. Entsprechend enthält § 5 Abs. 1 bereits selbst Relativierungen im Hinblick auf die Bedeutung einer Partei und Abs. 3 lässt die Anknüpfung der Gewährung von Leistungen an sachliche Voraussetzungen zu.

Sonderbestimmungen für die Zulässigkeit politischer Werbung außerhalb des Grundsatzes der Chancengleichheit enthält das PartG nicht. Interessant ist allerdings dennoch die Werbedefinition, die es zugrunde legt: Als Werbemaßnahmen versteht § 27 Abs. 1a PartG geldwerte Zuwendungen, die auch dann vorliegen, wenn die Werbung zwar nicht den Namen einer Partei beinhaltet, aber aufgrund ihrer Gesamterscheinung nach ihrer Gestaltung oder ihrer Inhalte als Werbemaßnahme für eine bestimmte Partei aufzufassen ist. Als Werbemaßnahmen gelten demgegenüber nicht Meinungsäußerungen oder Bekundungen zu einer Partei, deren Positionen zu einer Sachfrage oder deren Kandidaten, soweit sie sich im Rahmen der allgemeinen politischen Willensbildung halten und nicht die wirtschaftlich relevante Werbung für eine Partei im Vordergrund steht. Die Regelung legt also allein einen wirtschaftlichen Begriff der Parteienwerbung zugrunde, der deutlich enger ist als das vom BVerfG entwickelte Verständnis von Wahlwerbung (alle Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Wahlbewerber zu bewegen¹¹⁸) bzw. politischer Werbung (werbende Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien¹¹⁹). Das hängt allerdings damit zusammen, dass sich § 27 PartG auf (erläuterungspflichtige) Einnahmen von Parteien bezieht, die auch durch die Gewährung von Werbeleistungen begründet werden können.

2. Wahlgesetze

Wahlgesetze auf verschiedenen Ebenen enthalten Regelungen über die Durchführung von Wahlen. Sowohl nach dem Bundeswahlgesetz (§ 32 BWG)¹²⁰ als auch nach dem Europawahlgesetz (§ 4 EWG¹²¹ i.V.m. § 32 BWG) ist während der Wahlzeit in und an allen

¹¹⁵ Ipsen, Staatsrecht I, Rn. 166.

¹¹⁶ BVerfGE 7, 99, 104.

¹¹⁷ §68 Abs. 2 MStV. Dazu unten, B.III.1.b(3).

¹¹⁸ BVerfGE 47, 198, Rn. 141.

¹¹⁹ BVerfGE 44, 125, 149 ff.

¹²⁰ Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 91) geändert worden ist.

¹²¹ Europawahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 423, 555, 852), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 11) geändert worden ist.

Gebäuden in denen sich Wahlräume befinden jede Beeinflussung der Wählerinnen und Wählern verboten. Eine Beeinflussung kann zum Beispiel durch Wort, Ton, Schrift, Bild oder Unterschriftensammlung erfolgen, erfasst also insgesamt auch Werbemaßnahmen und unterwirft diese einem generellen und medienunabhängigen Verbot. Wahlpropaganda ist auch in unmittelbarer Umgebung des Wahlgebäudes unzulässig, wenn sie nach Form und Inhalt geeignet ist, die Wähler bei der Stimmabgabe zu beeinflussen.

Ebenfalls medienübergreifend unzulässig ist die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit. Entsprechendes gilt auch nach den Landes- und Kommunalwahlgesetzen der Bundesländer.¹²²

3. Wirtschaftsregulierung insbesondere durch das DDG

Auf Bundesebene finden sich auch Regelungen zur Zulässigkeit von Werbung im wirtschaftlichen Kontext, die grundsätzlich auch medienrechtliche Relevanz besitzen. Diese können, wie das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG)¹²³, Medien als Teilnehmer im Wirtschaftsverkehr adressieren oder Vermittler von medialen Inhalten, insbesondere digitale Dienste, betreffen und sind deshalb im vorliegenden Kontext relevant.

Das UWG enthält Verbote für solche Werbepraktiken, die sich im geschäftlichen Verkehr als unlauter darstellen. Spezifische Regelungen für politische Werbung sind dagegen darin nicht enthalten.

Relevanter im vorliegenden Kontext sind jedoch Gesetze zur Plattformregulierung: Das erst kürzlich in Kraft getretene Digitale-Dienste-Gesetz (DDG)¹²⁴, das die entsprechenden Vorgängerbestimmungen des Telemediengesetzes (TMG)¹²⁵ im Wesentlichen übernommen hat, enthält Kennzeichnungspflichten und Transparenzpflichten für kommerzielle Kommunikation, die von digitalen Diensten einzuhalten sind. Begrifflich weichen insoweit Landesrecht und Bundesrecht in zweierlei Hinsicht von einander ab: Der Begriff „Telemedien“ wurde im DDG durch den Begriff „digitaler Dienst“ abgelöst, während er im MStV und JMStV sowie in den Landesmediengesetzen noch maßgeblich ist. Obwohl für „Telemedien“¹²⁶ das nationale Recht noch eine eigene Definition aufstellte, während das DDG für digitale Dienste nun unmittelbar auf die Definition der Dienste der

¹²² Vgl. bspw. §§28 und 29 Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz Berlin), GVBl. 1987, 2370 zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2023 (GVBl. S. 458); §46 Wahlordnung für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlordnung-LWO Berlin), GVBl. 2006, 224, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24.01.2023 (GVBl. S. 27).

¹²³ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149) geändert worden ist.

¹²⁴ Digitale-Dienste-Gesetz vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

¹²⁵ Telemediengesetz vom 26.02.2007 (BGBl. I S. 179), außer Kraft getreten aufgrund Gesetzes vom 06.05.2024 (BGBl. I S. 149) m.W.v. 14.05.2024.

¹²⁶ § 1 Abs. 1 TMG aF: Elektronische Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nummer 61 des Telekommunikationsgesetzes, telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nummer 63 des Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk nach § 2 des Rundfunkstaatsvertrages sind.

Informationsgesellschaft¹²⁷ aus Art. 1 Abs. 1 lit. b) der Richtlinie (EU) 2015/1535¹²⁸ verweist, haben sich dadurch praktisch keine Änderungen im Adressatenkreis ergeben. Schon das TMG war in dieser Hinsicht eine Umsetzung der e-Commerce-Richtlinie¹²⁹, die für den Anwendungsbereich auf der Richtlinie (EU) 2015/1535 aufbaut. Zudem wird, wie bereits unter dem TMG, im DDG auf den Begriff „kommerzielle Kommunikation“ abgestellt, während im MStV – historisch bedingt – der Begriff der „Werbung“ Anwendung findet, obwohl der MStV die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste umsetzt, die begrifflich zwischen (audiovisueller) kommerzieller Kommunikation und „Fernsehwerbung“ als Unterfall davon unterscheidet.

Interessant ist aber, dass das DDG, anders als noch das TMG, den Begriff „kommerzielle Kommunikation“ nicht mehr definiert, sondern nur noch den Begriff der „audiovisuellen kommerziellen Kommunikation“, obwohl das DDG in seinem § 6 unterschiedliche Regeln für beide Formen – also auch nicht-audiovisueller kommerzieller Kommunikation – enthält. Den Begriff der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation übernimmt das DDG zwar nicht wortgleich, aber zumindest angelehnt aus der AVMD-Richtlinie.¹³⁰ Da § 6 DDG sowohl Umsetzung der AVMD-Richtlinie als auch der e-Commerce-Richtlinie sein soll, ist allerdings davon auszugehen, dass die Definition aus Art. 2 lit. f) der e-Commerce-Richtlinie maßgeblich ist. Diese versteht unter kommerzieller Kommunikation alle Formen der Kommunikation, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbilds eines Unternehmens, einer Organisation oder einer natürlichen Person dienen, die eine Tätigkeit in Handel, Gewerbe oder Handwerk oder einen reglementierten Beruf ausübt.

Wie auch das zentrale Merkmal der Anwendbarkeit von UWG-Vorschriften eine geschäftliche Handlung zu Zwecken der Absatzförderung ist, stellt das DDG gleichermaßen auf einen wirtschaftlich-zentrierten Werbebegriff ab und verlangt eine ebensolche Tätigkeit. Politische Werbung, insbesondere Wahlwerbung, fällt daher nicht unter diesen Begriff und damit auch nicht unter die damit verbundenen Kennzeichnungspflichten. Etwas anderes gilt für den Digital Services Act, den das DDG vor allem im Hinblick auf die Regeln zu Aufsicht und Sanktionen gegen Online-Vermittlungsdienste umsetzt.¹³¹ Entsprechende Erwägungen, politische Werbung im Online-Bereich auf Bundesebene zu regulieren,

¹²⁷ Eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft, d. h. jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.

¹²⁸ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (kodifizierter Text), EU ABI. L 241 vom 17.9.2015, S. 1–15.

¹²⁹ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt, EU ABI. L 178 vom 17.7.2000, S. 1–16.

¹³⁰ Jede Form der Kommunikation mit Bildern mit oder ohne Ton, die einer Sendung oder einem nutzergenerierten Video gegen Entgelt oder gegen eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung beigefügt oder darin enthalten ist, wenn die Kommunikation der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder der Förderung des Erscheinungsbilds natürlicher oder juristischer Personen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, dient, einschließlich Sponsoring und Produktplatzierung.

¹³¹ Dazu unten, C.1.c.

wurden bislang vor allem aus kompetenzrechtlichen Erwägungen heraus nicht aufgegriffen.¹³²

4. Exkurs: Sektorale Sonderregeln im Straßenverkehrsrecht

Das Straßenverkehrsrecht befasst sich mit verschiedenen für deutsche Straßen relevante Bestimmungen zur Förderung der Verkehrssicherheit sowie Lärm- und Umweltschutz. Werberechtlich relevant sind diese Regelungen insofern als Außenwerbung etwa in Form von Plakaten oder Werbetafeln verkehrssicherheitsrelevant sein kann.

Neben länderübergreifenden Regeln für Bundesfernstraßen, für die etwa § 9 Abs. 6 Bundesfernstraßengesetz¹³³ werbliche Anlagen regelmäßig außerorts verbietet oder von Sondergenehmigungen abhängig macht (hier gibt es in Wahlkampfzeiten Ausnahmen)¹³⁴, sind rechtliche Bestimmungen zum Thema Außenwerbung generell Ländersache und Gegenstand des Straßen- und Wegerechts.¹³⁵ Die Straßenverkehrsordnung¹³⁶ enthält zudem Bestimmungen zu verbotenen Verkehrsbeeinträchtigungen, die außerhalb geschlossener Ortschaften jede Werbung und Propaganda durch Bild, Schrift, Licht oder Ton verbieten, wenn dadurch am Verkehr Teilnehmende in einer den Verkehr gefährdenden oder erschwerenden Weise abgelenkt oder belästigt werden können (§ 33 Abs. 1 Nr. 3 StVO). Das betrifft allerdings Werbung im Allgemeinen und nicht politische Werbung im Besonderen.

Anders verhält es sich mit einer Sonderregel zu politischer Werbung in der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft)¹³⁷. § 26 Abs. 2 BOKraft bestimmt, dass politische und religiöse Werbung an Taxen und Mietwagen verboten ist. Diese Regelung wurde 1989 im Zuge einer Reform des Personenbeförderungsrechts eingeführt: Das bis dato bestehende Verbot von Fremdwerbung mit Genehmigungsvorbehalt wurde als nicht mehr zeitgemäß betrachtet. Da Genehmigungsanträgen für Fremdwerbung ohnehin ganz regelmäßig entsprochen wurde, sollte der unnötige Verwaltungsaufwand entfallen und die Fremdwerbung grundsätzlich erlaubt werden. Allerdings wurde das zumindest mit einem Verbot (ohne Genehmigungsvorbehalt) für Fremdwerbung beschränkt, die religiöser oder politischer Natur ist. Nach der Gesetzesbegründung sollte dieses Verbot politischer und religiöser Werbung verhindern, dass insbesondere an Taxiständen denkbare Auseinandersetzungen

¹³² Vgl. hierzu etwa die Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zum Thema Gesetzgebungskompetenz zur Regulierung politischer Werbung im Internet (WD 3 - 3000 - 113/18), die für allgemeine inhaltliche Vorgaben lediglich auf die Möglichkeit der Anknüpfung im Rundfunkstaatsvertrag (heute Medienstaatsvertrag) verweist. Eingehender dazu *BT-WD*, WD 3 - 3000 - 225/18.

¹³³ Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

¹³⁴ Vgl. dazu weiterführend das Informationsschreiben des Fernstraßen-Bundesamtes v. 27.1.2021, abrufbar unter https://www.fba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/20210201_Informationsschreiben_Anbau.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹³⁵ Vgl. dazu unten, B.III.1.a.

¹³⁶ Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 28. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 236) geändert worden ist.

¹³⁷ Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr vom 21. Juni 1975 (BGBl. I S. 1573), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) geändert worden ist.

wegen politischer Parolen an Taxen die Ordnung des Verkehrs stören.¹³⁸ Ganz anders als beim Verbot politischer Werbung im Medienstaatsvertrag (siehe unten, III.1.b(1)) stehen hier also verkehrssicherheitsrechtliche Interessen im Vordergrund, nicht etwa solche des Einflusses auf den demokratischen Willensbildungsprozess.

Allerdings hatte sich zur Zulässigkeit dieses Verbots im Kontext politischer Werbung das Bundesverwaltungsgericht bereits 1987, also im Vorfeld der Reform, zu äußern.¹³⁹ Hintergrund war, dass in Berlin eine allgemeine Ausnahmegenehmigung allen Taxenunternehmen abweichend von § 26 der BOKraft gestattete, Werbung für wirtschaftliche und gemeinnützige Zwecke sowie sonstige Verlautbarungen anzubringen. Ausgeschlossen von der Genehmigungsfähigkeit waren aber religiöse und politische Aussagen. Hintergrund hierfür war, dass Aussagen religiösen und politischen Inhalts das angestrebte neutrale Erscheinungsbild von Taxen in einer Weise beeinträchtigen könnten, die mit der Betriebs- und Beförderungspflicht dieses öffentlichen Verkehrsmittels und der gebotenen Chancengleichheit zwischen Taxenunternehmen nicht zu vereinbaren wären, der freie Ablauf des Taxenverkehrs mithin gefährdet wäre. Die Betreiberin eines Taxiunternehmens klagte dagegen, dass ihr auf dieser Basis die Beklebung ihrer Fahrzeuge mit politischen Aussagen untersagt wurde. Die in der Sache befassten Berliner Gerichte hielten die Genehmigungspraxis jedoch für sachgerecht und vereinbar mit der Meinungsäußerungs- sowie Berufsfreiheit. Die früher praktizierte Zulassung von politischen Aufklebern habe insbesondere bereits zu Unruhen geführt, was die Notwendigkeit einer anderen Behandlung im Vergleich zu kommerzieller Werbung unterstreiche. Das BVerwG konnte in dieser Beurteilung keine Rechtsfehler erkennen.

Das bestätigte es auch 1998 unter der geänderten Rechtslage:¹⁴⁰ Das BVerwG entschied, dass das Verbot, das zwar Fremdwerbung an Taxen und Mietwagen für zulässig, politische sowie religiöse Werbung an Taxen aber für unzulässig erklärt, nicht gegen die Verfassung verstößt.¹⁴¹ Werbende politische wie religiöse Aussagen seien in besonderer Weise geeignet, neben Zustimmung auch Ablehnung hervorzurufen und würden damit anders als gewöhnliche Werbeaussagen eine höhere Gefahr für Konflikte bergen. Es sprach dabei aber insbesondere Konflikte an, die über die geistige Auseinandersetzung hinausgingen. Dabei gehe es vorrangig um das Recht von Werbeadressaten, von politischen Aussagen verschont zu bleiben, in deren Zusammenhang es erforderlich sein könne, zur Vermeidung von Konflikten hierüber einen schonenden Ausgleich der berührten Interessen herbeizuführen. Ein solcher Fall läge mit dem in der Gesetzesbegründung zum Werbeverbot zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers vor. Ergänzend führt das BVerwG an, dass durch das Verbot auch angestellte Fahrer nicht in Verlegenheit geraten könnten, mit von ihnen nicht gebilligten Aussagen in Verbindung gebracht zu werden. Auch führe der der Beschwerde zugegebende Umstand, dass es im Einzelfall schwierig abzugrenzen sein könne, ob eine werbende Aussage politischen oder religiösen Inhalts ist, nicht zur Verfassungswidrigkeit der beanstandeten Regelung. In rechtsstaatswidriger Weise unbestimmt sei die Regelung nämlich nicht; maßgebliches Kriterium für die Unterscheidung zwischen erlaubter geschäftlicher und nicht erlaubter Werbung müsse nach dem Dargelegten sein, ob die Aussage bei objektiver Betrachtung bei anderen einen Überzeugungs- oder gar

¹³⁸ BT-Drs. 294/89 vom 22.5.1989, <https://dserver.bundestag.de/brd/1989/D294+89.pdf>, S. 14.

¹³⁹ BVerwG, 7 B 29/87 -juris.

¹⁴⁰ Zur Besprechung dieser Entscheidung vgl. *Hufen*, in: JuS 2000, 83-84.

¹⁴¹ BVerwG, 3 B 98.98, NJW 1999, 805.

Gewissenskonflikt auslösen kann. Der Auslegung der vorinstanzlichen Gerichte, dass von dem Verbot in seiner speziellen Zielsetzung nicht nur parteipolitische Äußerungen, sondern auch solche mit allgemeinpolitischem Hintergrund erfasst seien, trat das BVerwG nicht entgegen – eine weite Auslegung des Begriffs, da es im vorliegenden Kontext um den Aufkleber „Nazis ins Museum“ gegangen war.¹⁴² Das BVerfG, das in der Folge über eine Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung(en) zu entscheiden hatte, nahm diese mangels grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Bedeutung nicht zur Entscheidung an.¹⁴³ Gegen das Verbot bestünden keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Als Berufsausübungsregelung berühre es zwar den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG, sei aber durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und entspreche dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Bemerkenswert, und Grund für das Aufgreifen dieses Exkurses im Rahmen der Begutachtung medienrechtlicher Fragestellungen, ist insbesondere zweierlei. Einerseits dokumentieren diese Regeln eindrücklich die Unterschiedlichkeit der Regulierung ein- und desselben Inhaltes (wenn auch in anderen Formaten) je nach der Verbreitungsart. Für politische Parteien schränkt das rechtssichere Werbemöglichkeiten, an denen sie grundrechtlich geschützte Interessen haben, weiter ein, konzentriert diese (und damit auch Werbeeinnahmen) auf einige wenige Bereiche. Insoweit ist auch das für ein Verbot politischer Werbung in Einzelbereichen bzw. dessen Verhältnismäßigkeit vorgebrachte Argument, es bestünden genügend andere Werbemöglichkeiten, zu relativieren, wenn man den Gesamtmarkt betrachtet. Andererseits ist interessant, dass das Verbot hier anders als im medienrechtlichen Zusammenhang mit der Befürchtung politischer (körperlicher) Auseinandersetzungen begründet wird und nicht mit der Möglichkeit finanzstarker politischer Akteure, sich Einfluss auf die Meinungsbildung zu „kaufen“. Im Medienrecht, wo eine (geistige) Auseinandersetzung mit politischen Inhalten eigentlich gerade gewünscht ist, wird sie sogar dort am stärksten eingeschränkt, wo Konfliktpotentiale nicht eintreten können. Damit stellt sich die Frage nach einer kohärenten Gesamtregulierung entlang einer einheitlichen Zielsetzung, die für alle beteiligten Akteure (Werbetreibende, Vermittler und Rezipienten) erstrebenswert wäre.

III. Einfachgesetzliche Ebene: Länder

1. Gesetzlicher Rahmen

a. Außenwerbung

Für politische Werbung, insbesondere, aber nicht nur im Kontext von bevorstehenden Wahlen, ist die bereits angesprochene Außenwerbung weiterhin von großer Relevanz in der Praxis, die etwa in Form von Plakatwerbung, Werbetafeln oder Infoständen betrieben werden kann. Für die Zulässigkeit (politischer) Außenwerbung sind ebenfalls landesrechtliche Vorschriften maßgeblich. Dabei ist zwar grundsätzlich zwischen verschiedenen Konstellationen zu unterscheiden, insbesondere, ob solche auf einem Privatgrundstück angebracht wird oder im öffentlichen Verkehrsraum. Die

¹⁴² VG Berlin, 11 A 663.93, NVwZ 1995, 822.

¹⁴³ BVerfG, 1 BvR 2310/98, NJW 2000, 1326.

Zulässigkeitsvoraussetzungen und -grenzen sind dabei aber ähnlich, richten sich nur nach unterschiedlichen Rechtsakten.

In Bezug auf die Anbringung von bspw. Schildern oder Werbetafeln auf privaten Grundstücken sind die jeweiligen Vorschriften der Landesbauordnungen in Verbindung mit entsprechenden Verwaltungsvorschriften maßgeblich. Schilder, Beschriftungen, Bemalungen, Lichtwerbungen, Schaukästen sowie für Zettelanschlüsse und Bogenanschlüsse oder Lichtwerbung bestimmte Säulen, Tafeln und Flächen gelten nämlich als Anlagen der Außenwerbung. Sind sie ortsfest, wofür die Voraussetzungen nicht sonderlich hoch sind (bspw. Herstellung aus baulichen Stoffen oder Verbindung mit ortsfesten Gegenständen oder Gebäuden), bedarf es einer Genehmigung der Bauaufsichtsbehörde. Je nach ausgewiesenem Bebauungsgebiet sind diese nur unter engen Voraussetzungen zu erteilen. In reinen Wohngebieten etwa ist die Zulässigkeit politischer Werbeplakate auf solche beschränkt, die, zeitlich begrenzt, auf konkrete politische Veranstaltungen hinweisen, für die geworben werden soll.¹⁴⁴ Allgemeine oder dauerhafte politische Werbung fällt nicht darunter. Im Übrigen liegt die Genehmigung aber im Ermessen der Behörden, ein grundsätzliches Verbot politischer Werbung ergibt sich daraus nicht. Sonderbestimmungen im Sinne von Verboten gelten aber regelmäßig etwa bei der Anbringung von Wahlwerbung an Schulen, Gerichten oder ähnlichen öffentlichen Gebäuden. Hier spielt weniger das Schutz- und Sicherheitsbedürfnis als vielmehr das sogenannte Neutralitätsgebot des Staates eine Rolle. Für Wahlwerbung für die Dauer eines Wahlkampfes gelten die Vorschriften der Landesbauordnungen wiederum nicht, sondern separat und speziell hierzu erlassene Allgemeinverfügungen oder andere Verwaltungsvorschriften.

Ähnliches gilt für Außenwerbung im öffentlichen Bereich: Die Straßen- und Wegegesetze der Länder regeln den Umfang der Nutzung des öffentlichen Straßenraums, wobei zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung unterschieden wird. Zwar zählt zum Gemeingebrauch grds. auch die Nutzung von Straßen zur Begegnung und Kommunikation („kommunikativer Gemeingebrauch“). Das gilt aber nicht für Werbung, da hier ein Fortbewegungszweck nicht gegeben ist, sodass nach ständiger Rechtsprechung insbesondere für die Plakatwerbung und ähnliche Außenwerbung eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist.¹⁴⁵ Die Erteilung einer solchen Genehmigung liegt im Ermessen der Landesbehörden, hat sich aber an den oben erwähnten verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren.¹⁴⁶ Weitere Vorgaben sind wesentlich davon abhängig, wo und wie (politische oder kommerzielle) Außenwerbung angebracht wird, ob sie etwa als Sichtwerbung verkehrgefährdend wirken kann. Einige Städte und Gemeinden knüpfen die Erteilung einer (zeitlich begrenzten) Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen von Werbung auf bestimmten Verkehrsflächen etwa an (auch politische) Veranstaltungen, die von öffentlichem Interesse sind.¹⁴⁷ Häufig gibt es aber – in Abstimmung zwischen Baurecht und Straßenverkehrsrecht – auch ausgewiesene Plakatanschlag- und Werbetafeln, bei deren Bestückung jedenfalls nicht per se zwischen politischer oder kommerzieller Werbung unterschieden wird. Politische

¹⁴⁴ Vgl. beispielhaft §10 der Bauordnung für Berlin, GVBl. 2005, 495. Nahezu identische Bestimmungen finden sich aber auch in den anderen Ländern.

¹⁴⁵ Vgl. statt vieler BVerwGE 56, 63 m.w.N.

¹⁴⁶ BVerwGE 47, 280 ff.

¹⁴⁷ Vgl. dazu etwa OVG Saarlouis, 1 D 166/17 - juris. In diesem Fall ging es um die Sondernutzungserlaubnis für ein Werbeplakat, das für eine Demonstration unter dem Motto „Merkel muss weg“ werben sollte, dem eine entsprechende Genehmigung aber versagt wurde.

Außenwerbung ist demnach nicht grundsätzlich verboten, aber regelmäßig genehmigungsbedürftig, wobei auch eine Gebührenpflicht anfallen kann.¹⁴⁸ Dem Werbetreibenden steht insoweit „nur“ ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung zu. Dabei gilt der Grundsatz der Chancengleichheit nach § 5 PartG.

Geht es allerdings um Wahlwerbung, ist aufgrund der oben erwähnten verfassungsrechtlichen Vorgaben der Ermessensspielraum stark eingeschränkt.¹⁴⁹ Aufgrund der besonderen Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat kann sich ein Anspruch auf Erteilung der erforderlichen Sondernutzungserlaubnis ergeben, der darauf gerichtet ist, den Parteien Wahlsichtwerbung auf öffentlichen Straßen zu ermöglichen. Als selbstverständliches Wahlkampfmittel darf daher solche Sichtwerbung durch gänzliche oder auch nur weitgehende Verweigerung vorgesehener Erlaubnisse grundsätzlich nicht beschnitten werden.¹⁵⁰ In zeitlicher Hinsicht soll sich das Ermessen bei Wahlsichtwerbung nur in unmittelbaren Wahlkampfzeiten in einen Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis verdichten.¹⁵¹ In der städtischen Praxis wird hier meist entsprechenden Plakatierungsverordnungen oder anderen Allgemeinverfügungen ein Zeitraum von sechs Wochen vor Wahlen angegeben. Berechtigte Ablehnungsgründe können sich aber auch dann aus sicherheitsrechtlichen und ästhetischen („wildes Plakatieren“) Gründen ergeben, wenn andere Flächen für Wahlwerbung vorgesehen sind. Auch zusätzliche Bedingungen, wie der Abschluss einer Haftpflichtversicherung¹⁵² oder die Zahlung einer Gebühr¹⁵³, können von den werbetreibenden Parteien oder Vereinigungen grds. verlangt werden, soweit die Grenzen der Verhältnismäßigkeit nicht überschritten werden.

b. Rundfunk

(1) Verbot von Werbung politischer Art nach § 8 Abs. 9 MStV

Nach der Grundkonzeption des MStV ist „Werbung“ im Rundfunk grds. erlaubt, unterliegt aber unter Umständen qualitativen und quantitativen Beschränkungen. Den Begriff Werbung definiert § 2 Abs. 2 Nr. 7 MStV als „jede Äußerung, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen, oder des Erscheinungsbilds natürlicher oder juristischer Personen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, dient und gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung im Rundfunk oder in einem Telemedium aufgenommen ist“.¹⁵⁴ Wie das DDG legt also auch der MStV den Begriff der Wirtschaftswerbung zugrunde, in deren Zentrum die Absatzförderung einer wirtschaftlichen Tätigkeit steht.¹⁵⁵ Politischer Werbung fehlt regelmäßig ein solcher

¹⁴⁸ Vgl. dazu etwa VG Berlin, Az. VG 1 K 11/18 - juris. In dieser Rechtssache ging es um Schaukästen einer Partei, in denen regelmäßig aktuelle Informationen und Werbung für die Partei ausgestellt wurden.

¹⁴⁹ Vgl. dazu insgesamt etwa VG München, M 22 E 06.1484 – juris.

¹⁵⁰ BVerwGE 56, 56 sowie BVerwGE 56, 63.

¹⁵¹ Hierzu m.w.N. *BT-WD*, WD 3 - 3000 - 315/14, S. 6 f.

¹⁵² VGH Kassel, Az. 2 B 1963/13, NVwZ-RR 2014.

¹⁵³ BVerwGE 58, 63, 71.

¹⁵⁴ Zur Entwicklung des Werbebegriffs und zur Bedeutung für die politische Werbung nach § 8 Abs. 9 MStV vgl. auch *Bornemann*, in: MMR 2020, 453, 453 ff.; *Stettner*, in: ZUM 1995, 559, 559 f.

¹⁵⁵ Während der RStV 1987 in seinen Art. 3 und 7 noch auf jede Definition des Begriffs der Werbung verzichtete und unter seiner Geltung kontrovers diskutiert wurde, ob neben der Wirtschaftswerbung auch die sogenannte Ideenwerbung zulässig war (vgl. *Kreile*, in: HK-MStV,

wirtschaftlicher Bezug, da sie ideellen Zwecken dient.¹⁵⁶ Diese Art der Kommunikation ist also nicht von den allgemeinen Werbevorschriften des MStV erfasst, dort also „unreguliert“. Im Rahmen des MStV und in Bezug auf dessen Adressatenkreis – Rundfunk, Telemedien, Medienintermediäre, Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Video-Sharing-Plattformen – wäre politische Werbung deshalb grundsätzlich nicht reguliert und damit erlaubt, wenn sich nicht Sonderregelungen finden würden, die besondere „Werbe“vorschriften für diese Kommunikationsart aufstellten.

Für den Rundfunk findet sich eine solche Sonderregel in § 8 Abs. 9 MStV, der Werbung politischer Art sowohl im privaten als auch im öffentlich-rechtlichen Rundfunk für unzulässig erklärt. Erfasst sind mit Rundfunkangeboten Radio und Fernsehen gleichermaßen. In den landesrechtlichen Vorschriften der einzelnen Länder finden sich für den landesbezogenen privaten Rundfunk entweder entsprechende Verweise auf die Anwendbarkeit spezifisch der Werbevorschriften des MStV¹⁵⁷ oder, soweit im jeweiligen Landesrecht nichts anderes bestimmt ist, des MStV im Allgemeinen¹⁵⁸, oder ähnlich lautende Regelungen¹⁵⁹ zu Klarstellungszwecken. Generelle Ausnahmen von der Regelung für nicht bundesweiten oder nicht länderübergreifenden Rundfunk finden sich im Landesrecht nicht (zu den Ausnahmen für Wahlwerbung vgl. aber unten B.III.1.b(3)). Insbesondere erstreckt sich auch die Abweichungsbefugnis nach § 73 MStV, die landesrechtliche Ausnahmen von bestimmten Werberegeln für regionale und lokale Fernsehprogramme ermöglicht, nicht auf das Verbot politischer Werbung nach § 8 Abs. 9 MStV. Lediglich für den Freistaat Bayern enthält Art. 5 Abs. 5 BayMG auf Basis von § 122 S. 3 MStV eine Sonderregelung, die aufgrund des oben (B.I.4.a) erwähnten Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs im Zusammenhang mit Volksbegehren geschaffen wurde.

Ziel der Einführung des generellen Verbots politischer Werbung mit dem Rundfunkstaatsvertrag 1991 war es, zu verdeutlichen, dass der RStV grundsätzlich nur Wirtschaftswerbung zulassen will.¹⁶⁰ Es sollte verhindert werden, dass sich einzelne politische oder weltanschauliche Gruppierungen zusätzliche Sendezeit erkaufen und damit das Gleichgewicht des „Zu-Wort-Kommens“ aller gesellschaftlichen Kräfte im Rundfunk unterlaufen.¹⁶¹ Hinter dieser Absicht wiederum stand die Feststellung in der Präambel des Rundfunkstaatsvertrags 1991, öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk seien „der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet“. Hierfür wurden Gefahren durch eine die Chancengleichheit und Meinungsvielfalt gefährdende kommerzielle Parteienwerbung gesehen. Das Verbot

1. Aufl. 1989, Art. 7 Rn. 7), verdeutlichte der Gesetzgeber des Rundfunkstaatsvertrages vom 31. August 1991 mit der Neufassung des § 6 Abs. 7 Satz 1 seine Absicht, lediglich Wirtschaftswerbung als statthafte Werbeform zuzulassen.

¹⁵⁶ Dazu auch *Degenhart*, in: K&R 2023, 406, 409.

¹⁵⁷ § 48 Abs. 1 MStV Berlin-Brandenburg, §15 Abs. 1 BremLMG, Art. 8 Abs. 1 S. 1 BayMG, § 20 Abs. 1 MStV Hamburg-Schleswig-Holstein, § 24 Abs. 1 Sächsisches Privatrundfunkgesetz, §7 Abs. 2 Mediengesetz Sachsen-Anhalt, § 38 Abs. 1 Landesmediengesetz NRW, § 26 Abs. 1 Hessisches Gesetz über privaten Rundfunk und neue Medien.

¹⁵⁸ § 1 Abs. 2 Landesmediengesetz Baden-Württemberg, § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Mediengesetz, § 1 Abs. 2 Landesmediengesetz Rheinlad-Pfalz, § 1 Abs. 8 Thüringer Landesmediengesetz, § 1 Abs. 3 Saarländisches Mediengesetz.

¹⁵⁹ §37 Landesmediengesetz Mecklenburg-Vorpommern.

¹⁶⁰ Begründung zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, abgedruckt in HK-MStV Vor §8. Sehr kritisch dazu *Stettner*, in: ZUM 1995, 559, 561 f.

¹⁶¹ *Hahn/Lamprecht-Weißenborn*, in: Schwartmann, Kap. C, Rn. 39

entspricht grundsätzlich auch der Forderung des BVerfG¹⁶², die Breite des Programmangebotes und die Meinungsvielfalt auch bei einem privaten Rundfunkveranstalter zu sichern. Im Falle der Zulassung einer umfangreichen Ideenwerbung würde das im Ergebnis dazu führen, dass sich einzelne Gruppen und Verbände über eine von ihnen finanzierte Werbung die Möglichkeit einer eigenen rundfunkmäßigen Betätigung eröffnen könnten, ohne den Zulassungsregeln für Rundfunkveranstalter unterworfen zu sein.¹⁶³ Die Vorschrift verhindert aus dem Blickwinkel des Zeitpunkts ihrer Schaffung, dass das System pluralistisch ausgewogener Repräsentanz im Rundfunk eine „offene Flanke von seiten der Werbung enthält“.¹⁶⁴

Entsprechend füge sich § 8 Abs. 9 MStV auch in das Gesamtkonzept des MStV ein: Während die (neutrale) politische Information durch redaktionelle Berichterstattung privater Medien gefördert¹⁶⁵ und bei den öffentlich-rechtlichen Medien als Auftragsbestandteil¹⁶⁶ gesehen wird, werden im Übrigen Werbung und Inhalte im politischen Kontext strikt getrennt¹⁶⁷ und die Veranstaltung von Rundfunk von (bestimmendem Einfluss von)¹⁶⁸ politischen Akteuren freigehalten¹⁶⁹.¹⁷⁰ Gerade letzterer Aspekt, in Bezug auf die Verwehrung von Rundfunkzulassungen für politische Akteure, könne durch unbegrenzte Möglichkeiten eines Ankaufs von Werbezeiten ausgehebelt werden.¹⁷¹ Zentral ging es bei Einführung des Verbots offensichtlich darum, dass sich keine Partei Meinungsmacht in Medien mit großer Breitenwirkung erkaufen kann.¹⁷² Insoweit ist ihr Telos auch dahingehend zu verstehen, dass er sich auf solche Inhalte insbesondere von Parteien bezieht, die sich potentiell auch derartig auswirken können. Demgegenüber ist § 8 Abs. 9 S. 1 MStV kein generelles Verbot von Ideenwerbung zu entnehmen, sondern nur in Bezug auf die dort genannten Bereiche der Politik und Religion.¹⁷³

(2) Tatbestandsmerkmale des § 8 Abs. 9 MStV

Inhaltlich geht § 8 Abs. 9 MStV aufgrund der zuvor erwähnten Konzeption des Werbebegriffs von einem eigenständigen Begriff der „Werbung politischer Art“ aus, der nicht eine Unterform von Werbung (im Sinne der Definition in § 2 MStV) mit einem entsprechenden (anderen) inhaltlichen Gehalt darstellt, sondern eine grundsätzlich nicht wirtschaftliche Darbietungsform beschreibt. Das verdeutlicht auch Satz 2 der Regelung: Unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit einschließlich Spendenaufrufen zu

¹⁶² BVerfGE 73, 118, 153; BVerfGE 83, 238, 296.

¹⁶³ OVG Lüneburg, 10 L 5677/96 – juris, Rn. 28

¹⁶⁴ So, auch im Hinblick auf eine notwendige teleologische Reduktion der Vorschrift, *Stettner*, in: ZUM 1995, 559, 561.

¹⁶⁵ Angemessenes Zu-Wort-Kommen der bedeutsamen politischen Kräfte in Vollprogrammen (§59 Abs. 1), politische Berichterstattung als Kriterium für public value-Programme (§84 Abs. 5 Nr. 1) und bei der Zuweisung von Übertragungskapazitäten (§102 Abs. 4 Nr. 2 und 3).

¹⁶⁶ Vgl. etwa die Programmkonzepte als Anlage zu §28 MStV sowie die Auftragsbeschreibung in §26 MStV.

¹⁶⁷ Kein Sponsoring und keine Produktplatzierung bei Sendungen zur politischen Information (§§ 8 Abs. 7 und 10 Abs. 4), keine Moderatoren politischer Sendungen in der Werbung (§8 Abs. 8). BVerfGE 121, 30 (59, 64 f.).

¹⁶⁸ Dies lässt sich etwa ablesen daran, dass Zulassungen nicht an politische Parteien vergeben werden dürfen (§53 Abs. 3) oder dass Gremien im öffentlich-rechtlichen Rundfunk plural zu besetzen sind (bspw. §21 ZDF-StV).

¹⁷⁰ Dazu auch *Stumper*, in: ZUM 1994, 98, 98 ff.

¹⁷¹ So *Gounalakis*, in: Frankfurter Rundschau v. 12.7.199, S. 11.

¹⁷² So auch in der Formulierung *Schmid/Braam/Mischke*, in: MMR 2022, 18, 18 ff. innerhalb ihres Beitrags zu „Reformbedürfnissen aus Sicht eines Regulierers“.

¹⁷³ *Stettner*, in: ZUM 1995, 559, 561.

Wohlfahrtszwecken gelten nicht als Werbung im Sinne von Satz 1.¹⁷⁴ Diese Klarstellung – das entsprach auch der vorherigen Auslegung und Handhabung – wurde mit dem Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag eingeführt und verdeutlicht, dass der Staatsvertrag nur Wirtschaftswerbung erfasst und damit die Ausstrahlung von Beiträgen im sozialen Bereich – unabhängig von der Frage einer Vergütung dafür – ohne weiteres möglich ist.¹⁷⁵

Eine eigentliche Definition des Begriffs der Werbung politischer Art enthält der MStV aber nicht. Eine Konkretisierungsbefugnis steht den Landesmedienanstalten nach § 72 S. 1 MStV zu, die in Bezug auf politische Werbung auch wahrgenommen wurde (dazu unten, B.III.2), und auch die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF erlassen gem. § 45 S. 1 MStV Richtlinien zur Durchführung der §§ 8 bis 11, 38 und 39 (dazu unten, B.III.2.b). Eindeutig ist zunächst – das ergibt sich aus den „bleiben unberührt“-Verweisen in § 8 Abs. 9 S. 3 MStV und der Werbedefinition aus § 2 Abs. 2 Nr. 7 MStV –, dass Wahlwerbung jedenfalls ein Unterfall Werbung politischer Art speziell im Vorfeld von Wahlen ist. Das bedeutet aber nicht, dass Werbung politischer Art mit dem Verständnis von Wahlwerbung (insbesondere also der von Parteien zur Verfügung gestellten Spots mit Darstellung ihrer Programme), nur eben außerhalb von Wahlzeiten gleichzusetzen wäre. Aufgrund der mit der Vorschrift verfolgten Zielsetzung wird der Begriff auch in der Rechtsprechung nicht in dem Sinne verstanden, sondern ist vielmehr Gegenstand einer weiten Auslegung orientiert an der Zielsetzung der Vorschrift.

Dabei können die oben (B.I.5) dargestellten Grundsätze des BVerfG zur Abgrenzung zwischen Öffentlichkeitsarbeit und staatlicher Werbung zumindest als Abgrenzung des Vorhandenseins einer politischen Richtung herangezogen werden, obwohl diese für einen anderen Bereich (Überschreiten des staatlichen Neutralitätsgebots) gelten. Diese Grundsätze differenzieren zwischen sachnaher Information der Bürger und werblichem (auch: „parteiergreifendem“) Charakter von Aussagen. Zu unterscheiden ist das wiederum von den Verlautbarungsrechten zuständiger Stellen oder Regierungen, die sich nur auf einen Teilbereich der „Öffentlichkeitsarbeit“ im Sinne von dringenden Informationspflichten erstrecken.¹⁷⁶ Verlautbarungsrechte sind im MStV nicht geregelt¹⁷⁷, sondern als Drittsenderechte in den Mediengesetzen der Länder gesondert eingeräumt und haben einen von Land zu Land unterschiedlichen Umfang. So enthält etwa Art. 5 Abs. 6 BayMG die Regel, dass die Mitglieder der Staatsregierung und die von ihnen Beauftragten das Recht haben, amtliche Verlautbarungen und andere wichtige, im öffentlichen Interesse gelegene Mitteilungen über den Rundfunk bekannt zu geben oder bekannt geben zu lassen. Darüber hinaus gibt es eine Bestimmung für amtliche Durchsagen zuständiger Stellen in

¹⁷⁴ Vgl. ausführlich zu Satz 2 und den Auswirkungen der Neuformulierung *Bornemann*, in: MMR 2020, 453, 453 ff.

¹⁷⁵ Vgl. Amtliche Begründung zum Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (§ 7) abgedruckt in: HK-MStV Vor §8 MStV.

¹⁷⁶ §28 des ThürLMG formuliert etwa: „Die Veranstalter eines Rundfunkprogramms haben der Bundesregierung sowie der Landesregierung in Katastrophenfällen oder bei anderen vergleichbaren erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unverzüglich die erforderliche Sendezeit für amtliche Verlautbarungen einzuräumen.“. Ähnliche Formulierungen finden sich auch in anderen Landesmediengesetzen. Teilweise sind diese auch weiter und stellen nur auf Verlautbarungen im öffentlichen Interesse ab. Damit ist ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Staates betroffen, aber nicht der gesamte Bereich. Entsprechende Informationsinteressen kann es auch außerhalb von solchen Ausnahme- oder Notfällen geben.

¹⁷⁷ Eine Regelung dazu findet sich im MStV nur in §7 Abs. 3 in Bezug auf deren barrierefreie Ausgestaltung.

Katastrophenfällen. § 53 Abs. 1 MStV-BB¹⁷⁸ besagt demgegenüber (nur), dass Veranstalter von Vollprogrammen den zuständigen Stellen für amtliche Verlautbarungen unverzüglich und unentgeltlich angemessene Sendezeiten einzuräumen haben, wenn dies zur Abwendung einer konkreten Gefahr für die Allgemeinheit oder Menschenleben erforderlich ist. In NRW hat „[j]eder Veranstalter [...] der Bundesregierung und den obersten Landesbehörden für amtliche Verlautbarungen angemessene Sendezeit unverzüglich einzuräumen“¹⁷⁹. Insoweit haben Veranstalter je nach Sitz und daher Geltungsbereich der Landesgesetze bereits unterschiedlichen Regelungen zu entsprechen, was insbesondere den Umfang und die Vergütung von Verlautbarungen betrifft.

Interessant ist auch die Entscheidung des OVG Lüneburg, die sich mit der Beanstandung eines von einer privaten Hörfunkveranstalterin ausgestrahlten Spots des Deutschen Gewerkschaftsbundes durch die niedersächsische Landesmedienanstalt befasste.¹⁸⁰ Vorgebracht wurde seitens der Veranstalterin vorrangig, dass entgegen der Auffassung der Medienanstalt bei richtiger Auslegung von (damals noch) § 6 Abs. 7 RStV allein die parteipolitische Werbung verboten sei. Dem schloss sich das OVG Lüneburg nicht an, sondern legte den Begriff der Werbung politischer Art vielmehr dahingehend aus, dass diese (nur) „typische politische Erscheinungsmerkmale“ aufweisen müsse, was auch bei Arbeitnehmerverbänden der Fall sein könne, die sich an politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen und damit einem „einen Aufgabenbereich von nicht unerheblichem politischen Gewicht“ beteiligen. Eine Einschränkung auf politische Akteure oder staatliche Stellen lasse sich weder aus dem Wortlaut („politischer Art“) noch aus der Systematik des Gesetzes (die Drittsendezeiten privilegierten politische Parteien aus verfassungsrechtlichen Gründen, schränkten aber das Verbot politischer Werbung nicht allgemein ein) ableiten. Ein werblicher Charakter ergebe sich insbesondere dann, wenn (und im vorliegenden Fall dadurch, dass) Rezipienten zur Unterstützung der beworbenen Aussagen oder Arbeit angehalten werden, was etwa durch eine auch emotional ausgestaltete Wortwahl und Tongestaltung angenommen werden könne. Eine solche Auslegung, wie auch das Verbot von Werbung politischer Art an sich, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, da der Rundfunk aufgrund seiner dienenden Funktion trotz der Finanzierungsgesichtspunkte Einschränkungen bei der Werbung aufgrund von Zielen wie der Sicherstellung von Ausgewogenheit und Vielfalt des Programms unterworfen werden könne.

In einer Entscheidung des OVG Sachsen-Anhalt ging es dagegen um (verdeckte) politische Werbung.¹⁸¹ Im Zentrum stand die Frage, ob ein in der Wahlkampfzeit ausgestrahlter Spot des Mehrheitsaktionärs eines Seniorenwohnpark-Unternehmens und gleichzeitig Spitzenkandidaten einer Partei als wirtschaftliche Werbung für die Seniorenwohnparks oder als Wahlwerbung einzuordnen war. Nach einer summarischen Prüfung – es handelte sich um ein vorläufiges Rechtsschutzverfahren – sprach sich das OVG für die Einordnung als Wirtschaftswerbung aus, da der Spot keinen inhaltlichen Bezug zur bevorstehenden Landtagswahl aufweise und auch nicht auf die Erzielung eines Wahlerfolgs gerichtet sei.

¹⁷⁸ Vgl. bspw. § 53 Abs. 1 des StV-BB (Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien vom 29. Februar 1992 (GVBl.I/92, [Nr. 8], S.142) zuletzt geändert durch Siebten Staatsvertrag (Gesetz vom 29.11.2023) vom 13. Juni 2023 (GVBl.I/23, [Nr. 24], S.1, GVBl.I/23 [Nr. 24] S.2);

¹⁷⁹ § 36 Abs. 1 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. 2002 S. 334) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Januar 2024 (GV. NRW. S. 82).

¹⁸⁰ OVG Lüneburg, 10 L 5677/96 – juris.

¹⁸¹ Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, 2 M 133/02, ZUM 2002, 665.

Interessanterweise setzte das Gericht hier die Begriffe Werbung politischer Art und Wahlwerbung gleich. Allein der Inhalt der Werbesendung, wie er zur Ausstrahlung gelangt ist, sei bei der Beurteilung maßgeblich, nicht aber vertragliche Beziehungen oder Beweggründe für die Ausstrahlung. Im zugrundeliegenden Fall waren nur Ausschnitte zu dem wirtschaftlichen Unternehmen gezeigt worden und weder eine Partei noch die bevorstehenden Wahlen erwähnt worden. Zwar sei es möglich, Werbebotschaften auch unterschwellig zu transportieren. Maßstab sei aber die Assoziation eines durchschnittlich Interessierten, der durch bestimmte Begriffe oder Bilder „angestoßen“ werde, „weiter zu denken“. Obwohl das OVG eine bewusste Verschleierung des eigentlich gewollten Inhalts durch Formulierungen wie „wir in Sachsen-Anhalt“ und „Erfolg“ mit „richtigen Zutaten“ nicht ausschloss, kam es im vorläufigen Verfahren nicht zu einem hinreichend eindeutig feststehenden Verstoß gegen das Werbeverbot.

Eine klare Systematik der Abgrenzung, die für jeden Einzelfall anwendbar wäre, ergibt sich aus der bisherigen Rechtsprechung nicht. Erkennbar ist aber, dass § 8 Abs. 9 MStV weit ausgelegt wird. Es geht jedenfalls um eine politische Motivation der Werbung, die inhaltlich zum Ausdruck kommen und auf den Rezipienten mindestens unterschwellig einwirken muss. Die redaktionelle Berichterstattung, auch kritische und einseitige, zu politischen Themen kann davon also nicht erfasst sein.¹⁸² Wie es sich aber mit redaktionell aufbereiteten Inhalten mit politischem Bezug verhält, die inhaltlich von Dritten zur Verbreitung ihrer Ansichten mitbeeinflusst werden, ist im Kontext von § 8 Abs. 9 MStV nicht ohne Weiteres eindeutig.¹⁸³ Innerhalb des MStV¹⁸⁴ kann das aber dahinstehen, da solche Praktiken am Verbot der Themenplatzierung nach § 8 Abs. 7 MStV scheitern, das sich nicht am Werbebegriff orientiert.¹⁸⁵

(3) Ausnahme: Einräumung von Drittsendezeit

Bei den Ausnahmen für die Einräumung von Drittsendezeit für Wahlwerbung ist zwischen bundesweitem und nicht bundesweitem sowie öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk zu unterscheiden. Auf unterschiedlichen Ebenen sehen die Landesgesetzgeber die verpflichtende Einräumung von Sendezeit für politische Parteien im Kontext von Wahlen vor.¹⁸⁶

(a) Begründungsansätze für das Bestehen der Ausnahme

Bevor die Regelungen im Einzelnen dargestellt werden, ist eine allgemeine Einordnung dieser Verpflichtungen erforderlich: Die Einräumung von Sendezeit für Wahlwerbung ist zunächst Ausdruck der oben (B.I.2) dargestellten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, indem sie sachliche Kriterien für die Zuteilung von Sendezeit auferlegt (bspw. Zulassung für mind. eine Landesliste bei Bundestagswahlen, Geltung von § 5 PartG, etc.). Die Verpflichtung selbst ist demgegenüber eine Entscheidung des einfachen Gesetzgebers und ergibt sich nicht aus Vorgaben des BVerfG, das kein verfassungsrechtliches Zugangsrecht politischer Parteien zum (insbesondere nicht dem

¹⁸² *Bornemann*, in: MMR 2020, 453, 454, begründet das (auch) mit einem Verweis darauf, dass die Bußgeldandrohung in §49 Abs. 1 S. 1 Nr. 10 MStV in der Tathandlung nur von einem „Verbreiten“ spricht, anders als etwa in Bezug auf die Themenplatzierung, bei dem die Formulierung „Betreiben“ lautet.

¹⁸³ So auch *Kreile/Weismantel* in: HK-MStV §22 Rn. 32.

¹⁸⁴ Möglicherweise aber nicht im EU-Kontext, vgl. dazu unten C.2.

¹⁸⁵ *Kreile/Weismantel* in: HK-MStV §22 Rn. 32.

¹⁸⁶ Hierzu und zum Folgenden auch *Brück*, Wahlwerbung im Radio, S. 102 ff.

privaten) Rundfunk einräumt, sondern lediglich die Bedeutung dieses Mediums für die Vermittlung (auch) politischer Werbung hervorhebt und die Beachtung des Grundsatzes der Chancengleichheit fordert. Greifen diese verpflichtenden Ausnahmen nicht, so ist ein Sender auch nicht verpflichtet, Werbung auszustrahlen.¹⁸⁷ Dies gilt auch im Zeitraum vor Wahlen.

Die Bestimmungen müssen aber dennoch, auch verfassungsrechtlich, in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Verbot von Werbung politischer Art im Rundfunk gelesen werden: Es handelt sich bei der Einräumung von Sendezeit für Dritte um eine Ausnahme von dem ansonsten geltenden strikten Verbot, das das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (in Gestalt der Programmfreiheit) gleichsam entgegengesetzt ausgestaltet.¹⁸⁸ Ziel der Einräumung von Sendezeiten ist die Sicherung des Parteienprivilegs und der Arbeit der Parteien im Hinblick auf deren Funktion für das demokratische Staatswesen und ihre Mitwirkung bei Wahlen, die zu den grundlegenden Prinzipien einer freiheitlichen Demokratie gehören.¹⁸⁹ Zur Durchführung von Wahlen ist es erforderlich, dass Wähler Programm- und Zielvorstellungen der Parteien kennen, um den politischen Willensbildungsprozess durch ungefilterte Vermittlung der sich zur Wahl stellenden Entscheidungsalternativen zu befördern. Die Begründungen bzw. Rechtfertigungen im Kontext von Eingriffen in die Rundfunkfreiheit durch sowohl die Pflicht zur Einräumung von Sendezeit als auch das Verbot politischer Werbung stimmen trotz der exakt gegenteiligen Ergebnisse darin überein, dass politische Parteien für das demokratische Staatswesen und der Rundfunk für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess eine entscheidende Bedeutung haben. Der Unterschied besteht damit lediglich darin, dass bei ersterem als zusätzlichem Faktor Wahlen eine besondere Bedeutung beigemessen wird, auch wenn ein Informationsbedürfnis der Gesellschaft unabhängig von Wahlen im politischen Willensbildungsprozess besteht.

Verwunderlich ist daher nicht, dass dem Verbot politischer Werbung einerseits gerade die Begründung für die Einräumung von Sendezeit entgegengehalten wird¹⁹⁰ und andererseits die Verfassungsmäßigkeit des generellen Verbots (auch) durch eben diese „verhältnismäßige“ Ausnahme im Kontext von Wahlen begründet wird. So formulierte etwa das VG Schwerin, es sei „fraglich, ob das generelle Verbot politischer Werbung im Vorfeld parlamentarischer Wahlen erforderlich ist, um ein Programmangebot zu gewährleisten, das der gebotenen Vielfalt Rechnung trägt. Die Gründe, die zur Rechtfertigung der gesetzlichen Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbung genannt werden, könnten einem solchen generellen Verbot nämlich gerade entgegen stehen.“ Die Frage, ob das Verbot verfassungsrechtlich zulässig ist, bedürfe jedenfalls keiner Entscheidung, weil durch die Einräumung von Drittsendezeiten dem „verfassungsrechtlichen Anliegen [von Parteien] hinreichend Rechnung getragen“ und deshalb „auch im Hinblick auf die Grundrechte privater Rundfunkveranstalter (u.a. Rundfunkfreiheit, Berufsfreiheit) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden“ sei. Letztere Aussage mag zwar in Bezug auf die Rechte und

¹⁸⁷ Dazu auch LG Hamburg, Urteil vom 14. September 1993 – 330 O 307/93: Hat sich ein bundesweit ausstrahlender Radiosender entschlossen, keiner Partei Sendezeiten einzuräumen und keine Wahlwerbung zu senden, entfällt für einen zwischen dem Sender und einer politischen Partei über die Ausstrahlung eines Wahlwerbespots geschlossenen Vertrags die Geschäftsgrundlage, die darin bestand, dass sich der Sender nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung gehalten sah, allen politischen Parteien Sendezeit einzuräumen.

¹⁸⁸ VG Schwerin, 6 A 316/10 - juris, Rn. 29.

¹⁸⁹ Dörr in: HK-MStV §42 RStV Rn. 13.

¹⁹⁰ Vgl. etwa Schroeder, BayVBl. 2008, 553.

Interessen von Parteien überzeugen, obwohl wie gezeigt deren alternative Werbemöglichkeiten außerhalb des Online-Bereichs ebenso stark eingeschränkt sind. Nicht berücksichtigt sind dabei aber Finanzierungsinteressen des Rundfunks und möglicherweise in sehr begrenztem Umfang sogar Interessen der Rezipienten¹⁹¹, die Gegenstand weiterer Ausnahmen auf Basis einer ähnlichen Argumentation entlang der Verhältnismäßigkeit gemacht werden könnten, sofern der Grundsatz der parteipolitischen Chancengleichheit dabei gewahrt bleibt.

(b) Bundesweiter privater Rundfunk

§ 68 Abs. 2 MStV gilt nur für bundesweit verbreiteten, zulassungspflichtigen¹⁹² privaten Rundfunk (§ 50 S. 1 MStV) und ermöglicht nicht nur die Wahlwerbung als Unterform der Werbung politischer Art, sondern verpflichtet die Veranstalter von Rundfunk dazu, Wahlwerbung auf Wunsch berechtigter Parteien zu senden. Ziel der bereits 1991 in den Rundfunkstaatsvertrag eingeführten Regelung war es, den demokratischen Auftrag auch des privaten Rundfunks zu verdeutlichen.¹⁹³ Die Vorschrift gilt nur für Bundestagswahlen und Europawahlen; im Übrigen, bspw. bei Landtagswahlen, bleibt es beim Verbot nach § 8 Abs. 9 MStV im bundesweiten privaten Rundfunk. Anspruchsberechtigt sind Parteien mit mindestens einem Listenplatz (Bundestagswahlen) bzw. auch „sonstige politische Vereinigungen“ mit mindestens einem zugelassenen Wahlvorschlag (Europawahlen). Die Ausstrahlung der Spots erfolgt gegen Erstattung der Selbstkosten, ist also finanziell für die Veranstalter deutlich weniger lukrativ als die Wirtschaftswerbung, die in den eingeräumten Zeitfenstern ausgestrahlt werden könnte.

Aufgrund ihres Ausnahmecharakters ist davon auszugehen, dass § 68 MStV eine abschließende Regelung darstellt, sowohl für den Kreis der Berechtigten¹⁹⁴ als auch den materiellen Anwendungsbereich von Wahlen¹⁹⁵. Das VG Berlin hatte die Bestimmung demgegenüber im Wege einer Analogie auch auf Volksbegehren (dort im Kontext der Rechtschreibereform) angewendet.¹⁹⁶ Die Entscheidung wurde jedoch bereits damals in der Literatur überwiegend kritisch aufgenommen.¹⁹⁷

Die Regelung bezieht sich auch zeitlich auf Wahlwerbung, setzt also einen Zusammenhang mit einer bevorstehenden Wahl voraus, den die (zulässige, oft verpflichtende) Wahlwerbung von der (unzulässigen) politischen Werbung unterscheidet. Eine nähere Bestimmung zu den Abgrenzungskriterien findet aber nicht statt. Da allerdings die Anspruchsberechtigung an eine Listenzulassung oder einen zugelassenen Wahlvorschlag geknüpft ist (auf Ebene der Landesmediengesetze ist dies ebenfalls vorgesehen oder zumindest eine „Beteiligung“ an einer Wahl vorausgesetzt), markiert dieser Zeitpunkt des Zulässigwerdens den Zeitpunkt, ab dem jedenfalls von Wahlwerbung gesprochen werden

¹⁹¹ Bedenkt man, dass bestimmte Zielgruppen vor allem online ständig mit (ggf. targetierter) Werbung konfrontiert sind, andere Zielgruppen, die diese Medien nicht nutzen, außerhalb von Wahlzeiten überhaupt nicht, liegt ein Interesse an Ausgewogenheit zumindest nicht fern.

¹⁹² §54 Abs. 4 S. 1 MStV.

¹⁹³ Dörr in: HK-MStV §42 RStV Rn. 2. Vgl. dort auch zur Entstehungsgeschichte.

¹⁹⁴ So OVG Lüneburg 10 L 5677/96 – juris, Rn. 26 zur Frage einer analogen Anwendbarkeit auf politische Vereinigungen.

¹⁹⁵ So auch BayVGH mit der Folge, dass die Bestimmung nicht verfassungskonform ist, wenn sie als Ausnahmen nicht auch Volksbegehren erfasst. Dazu oben B.I.4.a.

¹⁹⁶ VG Berlin, VG 27 A 165/99, AfP 1999, 528 f.; so auch VG Schwerin, 6 A 316/10 - juris, mit Verweis auf die Möglichkeit einer teleologischen Reduktion von §8 Abs. 9 oder einer analogen Anwendung von §68 Abs. 2 allerdings mit Verweis auf VG Berlin, vorstehend.

¹⁹⁷ Besprechung bei Bornemann, ZUM 1999, 910; Grupp, in: AfP 1999, 455.

kann. Dabei wird man unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Chancengleichheit wohl von dem letztmöglichen Tag der öffentlichen Bekanntmachung der Zulassung durch den zuständigen Wahlausschuss ausgehen müssen.

Zentrales Kriterium und Gegenstand der Auslegung ist allerdings die „Angemessenheit“ der Sendezeit, die § 68 Abs. 2 MStV verlangt. Eine Satzungs- bzw. Richtlinienbefugnis der Landesmedienanstalten wie im Rahmen von § 8 Abs. 9 MStV gibt es im Rahmen von § 68 nicht. Allerdings haben die Medienanstalten einen unverbindlichen Leitfaden zur Wahlwerbung herausgegeben (dazu unten, B.III.2.a). Obwohl das PartG nicht unmittelbar für den privaten Rundfunk gilt, heißt es in der Gesetzesbegründung zum Rundfunkstaatsvertrag, dass bei der Bemessung der Sendezeit § 5 Abs. 1 bis 3 PartG entsprechend heranzuziehen und zu beachten ist.¹⁹⁸ Ähnliches würde sich dies aber bereits, wie oben dargestellt, aus verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 21 i.V.m 3 GG im Sinne einer mittelbaren Drittwirkung ergeben. Auch im Übrigen gelten die oben (B.I.2) bereits dargestellten Grundsätze. Das bedeutet, den privaten Veranstaltern kommt eine nur eingeschränkte Prüfbefugnis bezüglich der Spots zu. Sie dürfen insbesondere nur prüfen, ob es sich überhaupt um Wahlwerbung handelt und die Ausstrahlung nur dann ablehnen, wenn die Wahlwerbung einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt hat.

(c) *Nicht-bundesweiter privater Rundfunk*

Soweit privater Rundfunk nicht bundesweit verbreitet wird, es sich also um auf einzelne Länder beschränkte Regional- oder Lokalangebote handelt, sind die jeweiligen Landesmediengesetze¹⁹⁹ für die (Pflicht zur) Ausstrahlung von Wahlwerbung maßgeblich. Auch hier finden sich regelmäßig Regeln für die Einräumung von Sendezeit für Parteien oder sonstige politische Vereinigungen. Wenngleich die Regeln auf Landesebene einem ähnlichen Aufbau folgen, sind sie in den Details durchaus sehr unterschiedlich (vgl. ausführlich die Tabelle in Annex E.II) und führen daher dazu, dass die Zulässigkeit von Wahlwerbung stark vom Verbreitungsgebiet abhängt.²⁰⁰

Während alle Landesmediengesetze Ausnahmen vom Verbot politischer Werbung im Zusammenhang mit Wahlen vorsehen, ist deren Umfang und Verbindlichkeit bereits sehr unterschiedlich. In knapp der Hälfte der Bundesländer besteht keine Pflicht, sondern nur ein Recht aller dort zugelassenen Veranstalter (BW, BY, BE, BB, HB, MV, SL) bzw. bestimmter Veranstalter (NRW und RP)²⁰¹, Sendezeit für Wahlwerbung einzuräumen. In den anderen Bundesländern werden dagegen alle Veranstalter (HE, SN, ST²⁰², TH) oder nur bestimmte Veranstalter (HH, NI, NRW, RP, SH) verpflichtet, Sendezeiten einzuräumen.²⁰³ Letzteres trifft regelmäßig landesweite Vollprogramme, kann aber mit unterschiedlichen Konsequenzen verbunden sein: In Hamburg und Schleswig-Holstein sind etwa nur Landesvollprogramme einer solchen Pflicht unterworfen, es findet sich aber keine Ausnahmeregelung (im Sinne eines „Rechts“ oder einer Pflicht) für bspw. lokale Sender, sodass davon auszugehen ist, dass es für diese beim Verbot politischer Werbung bleibt; in

¹⁹⁸ Amtliche Begründung zu § 24 Rundfunkstaatsvertrag 1991, abgedruckt in HK-MStV Vorb. §68.

¹⁹⁹ Eine Übersicht der Landesmediengesetze findet sich mit entsprechenden Quellenangaben und Verweisen aus Übersichtlichkeitsgründen im Annex E.I.

²⁰⁰ Hierzu bereits *Ricker*, in: ZUM 1994, 352, 352 ff.

²⁰¹ In NRW und RP gelten Pflichten nur für landesweite Vollprogramme.

²⁰² Unzulässig im nicht-kommerziellen lokalen Hörfunk und zulassungsfreien Programmen.

²⁰³ Vgl. kritische zur Geltung dieser Regeln für Spartenprogramme im Hörfunk *Ricker*, in: ZUM 1994, 352, 352 ff.

Nordrhein-Westfalen findet sich dagegen bspw. eine klare Differenzierung zwischen der Pflicht landesweite Vollprogramme und Rechten anderer Veranstalter.

Auch der Kreis der Berechtigten ist unterschiedlich bestimmt – so sprechen einige Landesmediengesetze nur von politischen Parteien und Vereinigungen, andere verlangen zusätzlich einen Wahlvorschlag oder eine Listenzulassung. Zudem wird auf unterschiedliche Wahlen je unterschiedlich differenziert Bezug genommen. So sprechen die jeweiligen Gesetze in Berlin, Brandenburg, Bremen und Sachsen nur von „Wahlen“ während ansonsten nach Bundestagswahlen, Landtagswahlen und Europawahlen differenziert wird. Ob auch Kommunalwahlen erfasst sind, unterscheidet sich ebenfalls je nach Land. Findet sich keine ausdrückliche Regelung zu Kommunalwahlen (bspw. HE und TH) müsste es ebenfalls beim Verbot politischer Werbung, zu der auch Wahlwerbung gehört, bleiben. In Bezug auf Finanzierungsaspekte sehen fast alle Landesmediengesetze eine Beschränkung auf die Erstattung von Selbstkosten vor, während sich in nur wenigen (BE, BB, HB und SL) keine Regelung dazu findet oder, im Fall von Sachsen, eine „Gleichbehandlung gemäß dem Umfang der jeweiligen Sendungen“ bei der Kostenerstattung vorgesehen ist. Bezüglich der Beachtung des Grundsatzes der Chancengleichheit verweist der überwiegende Teil der Gesetze auf die analoge Anwendbarkeit von § 5 PartG (obwohl hier jeweils unterschiedlich auf einzelne Absätze der Vorschrift verwiesen wird). Etwas konkreter ist die gesetzliche Regelung in Sachsen-Anhalt ausgestaltet; Bayern und Sachsen sehen anders als andere Länder eine Konkretisierung durch Satzung der jeweiligen Landesmedienanstalt vor.

(d) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk

Die Ausnahmeregeln zur Wahlwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk finden sich in den jeweiligen Landesrundfunkgesetzen²⁰⁴ für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bzw. den für Mehrländeranstalten maßgeblichen Staatsverträgen und im ZDF-Staatsvertrag.²⁰⁵ Auch diese durchbrechen das Verbot politischer Werbung für den speziellen Kontext von Wahlen. Wie auch bei den Regeln auf Landesebene für den privaten nicht bundesweiten Rundfunk, ergeben sich allerdings auch hier Unterschiede.²⁰⁶

Mit Ausnahme der Deutschen Welle sehen alle Landesrundfunkgesetze bzw. Staatsverträge für die entsprechenden Sender Ausnahmeregeln vor. Diese sind weit überwiegend als Pflichten zur Einräumung von Sendezeit für Wahlwerbung ausgestaltet. Die Ausnahme bilden insoweit das Saarland und Bremen, da hier die jeweiligen Regeln für den nicht-bundesweiten privaten Rundfunk gleichermaßen für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten SR und Radio Bremen gelten, sowie der RBB-StV, der nur ein Recht des RBB zur Ausstrahlung von Wahlwerbung einräumt, das durch Satzung näher auszugestalten ist. Neben geringfügigen Unterschieden der Formulierung zu Berechtigten („mit Wahlvorschlag“, „Listenzulassung“, etc.), erstrecken sich die Landesrundfunkgesetze/Staatsverträge regelmäßig einheitlich auf Bundestags- und Europawahlen – Ausnahme ist das HR-Gesetz, das ohne Differenzierung von „Wahlkampf“ spricht – sowie für die Landesrundfunkanstalten auch auf die Wahlen zu den Landesparlamenten im jeweiligen Verbreitungsgebiet. Teilweise verweisen die Gesetze auf eine Geltung des – ohnehin geltenden – § 5 PartG in unterschiedlicher Verweisart oder eine „angemessene Sendezeit“ – nur das HR-Gesetz spricht von „gleich langer und

²⁰⁴ Zur Historie vgl. *Dörr* in: HK-MStV, §42 RStV Rn. 1 f.

²⁰⁵ Eine Übersicht der Gesetze und Staatsverträge für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk findet sich mit entsprechenden Quellangaben und Verweisen aus Übersichtlichkeitsgründen im Annex E.I.

²⁰⁶ Dazu bereits *Stumper*, in: ZUM 1994, 98, 103.

gleichwertiger“ Sendezeit. Regelmäßig findet in der Praxis der Anstalten aber eine nähere Ausgestaltung durch interne Richtlinien statt, wie bspw. in den Grundsätzen der ARD-Rundfunkanstalten und des Deutschlandradios für die Zuteilung von Sendezeiten an Parteien.²⁰⁷

Regelmäßig finden sich in den Grundlagen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, anders als in den Regeln für den privaten Rundfunk, angelehnt an die Rechtsprechung des BVerfG auch ausdrückliche Verweise darauf, dass entsprechende Werbung (nur) dann abgelehnt werden darf und auch muss, wenn die Sendung nicht ausschließlich dem Zweck der Wahlwerbung dient. Gerade für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gibt es eine Vielzahl an gerichtlichen Entscheidungen, die die Grenzen der Zulässigkeit der Wahlwerbung bzw. Kontrolle durch die Sender und Sendepflicht konkretisieren.²⁰⁸

(4) Öffentlichkeitsarbeit

Regelungen zur Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen, Ministerien, einzelnen Parteien oder Fraktionen enthält der MStV nicht. Die spezielle Ausprägung von „Staatspflege“ und Selbstdarstellung des Staates hat gerade nicht Eingang in den MStV gefunden.²⁰⁹ Mit dem Begriff der Werbung politischer Art ist dieser nicht identisch – auch nicht nach dem Verständnis der Landesmedienanstalten (dazu unten, B.III.2.a) und auch nicht mit den teils sehr eng gefassten Verlautbarungsrechten, die etwa Regierungen auf verschiedenen Ebenen für Sondersituationen eingeräumt werden. Schnittmengen der Werbung politischer Art unter dem MStV mit dem Begriff staatlicher Werbung als Gegenpol zur (zulässigen) Öffentlichkeitsarbeit, die sich aber eben wegen des entsprechenden Verbots nur auf den Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien erstrecken, sind aber erkennbar. Sowohl der Begriff der staatlichen Werbung²¹⁰ im Rahmen der Abgrenzung zur Öffentlichkeitsarbeit durch das BVerfG als auch der Begriff der Werbung politischer Art stellen unter anderem auf die werbliche (im Sinne von: eine bestimmte Maßnahme/Perspektive befürwortend) Wirkung in Abgrenzung zur sachlichen Information ab. Details in der Anwendung bleiben aber unterschiedlich.²¹¹

Allerdings enthalten bemerkenswerterweise einige landesmedienrechtliche Regelungen den Begriff der (eigentlich für den Staat zulässigen) Öffentlichkeitsarbeit, ohne ihn näher zu definieren. Dabei beschränken die Regelungen die Möglichkeiten des Rundfunks zur Ausstrahlung entsprechender Inhalte. So enthält § 9 Abs. 1 S. 4 MStV HSH den Passus, dass „andere Sendungen einschließlich Werbesendungen [...] nicht der Wahlvorbereitung oder Öffentlichkeitsarbeit einzelner Parteien oder Vereinigungen dienen [dürfen]“. Auch nach dem Bremischen LandesmedienG (§ 14 Abs. 6) sind Sendungen, einschließlich Werbesendungen, unzulässig, wenn sie über die Vorbereitung der Wahlen entsprechend § 5 Absatz 1 bis 3 PartG hinaus einzelnen Parteien oder Wählervereinigungen im Geltungsbereich des Grundgesetzes „zur Öffentlichkeitsarbeit“ dienen. In anderen

²⁰⁷ Vgl. hierzu etwa jüngst BVerfG, 2 BvQ 33/24, AfP 2024, 233.

²⁰⁸ VGH Kassel, 8 B 961/19 - juris; OVG Berlin-Brandenburg, OVG 3 S 112.11 - juris; OVG Berlin-Brandenburg, 3 S 33.19 - juris; OVG Koblenz, 2 B 11269/05 - juris; VG Mainz, 4 L 521/09 - juris; BVerfG, 1 BvQ 36/19, NJW 2019, 1592.

²⁰⁹ *Stettner*, in: ZUM 1995, 559, 568 f.

²¹⁰ Zum Begriff der staatlichen Werbung im EMFA und dem dort zugrundeliegenden Gedanken einer generellen Zulässigkeit in allen Medienformen, siehe unten C.1.b.

²¹¹ So spielen in der oben ausgeführten Abgrenzung des BVerfG das Neutralitätsgebot und der Zusammenhang mit Wahlen eine größere Rolle im Vergleich zu den Ausführungen des Landesmedienanstalten in der Werbesatzung; vgl. dazu unten, B.III.2.a(2).

Bundesländern gelten entsprechende Verbote zumindest für besondere Arten von Rundfunk, wie zum Beispiel in Sachsen für offene Kanäle und in NRW für Bürgermedien, Rundfunk in Hochschulen in Einrichtungen. Auch § 8 Abs. 2 WDR-StV und § 11 Abs. 2 RBB-StV formulieren, dass Sendungen, einschließlich Werbesendungen, außerhalb der Ausnahmen für Wahlwerbung in Wahlkampfzeiten nicht der Öffentlichkeitsarbeit einer Partei oder Wählergruppe dienen oder dafür bestimmt sein dürfen. All diese Regelungen beziehen sich dabei aber auf die Öffentlichkeitsarbeit von „Parteien“, wozu zwar auch Regierungsparteien gehören können, was aber nicht mit „staatlichen Informationen“ wie sie im verfassungsrechtlichen Kontext gemeint sind (haushaltsrechtliche Erwägungen ausgenommen), gleichzusetzen ist. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass mit solchen Regelungen dem Staat für seinen Informationsauftrag der Zugang zu dem wichtigen Vermittlungsmedium Rundfunk verwehrt werden sollte, um seiner – wie es das BVerfG formuliert²¹² – verfassungsrechtlichen Pflicht zur Öffentlichkeitsarbeit nachzukommen, die zur Aufrechterhaltung des demokratischen Grundkonsens notwendig ist. Vielmehr geht es hier nur darum, eine Instrumentalisierung durch einzelne Parteien zu verhindern, die aber auch ohne entsprechende Verbote durch Angemessenheitsregeln vergleichbar denen bei der Wahlwerbung möglich wäre.

c. *Telemedien*

Neben den oben (II.3) bereits angesprochenen Regeln auf Bundesebene, findet im MStV und auch in den Landesmediengesetzen eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten von Telemedien statt, die auch für die Einordnung politischer Werbung relevant ist.

(1) Rundfunkähnliche Telemedien

Für rundfunkähnliche Telemedien, also Telemedien mit Inhalten, die nach Form und Gestaltung hörfunk- oder fernsehähnlich sind und die aus einem von einem Anbieter festgelegten Katalog zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt bereitgestellt werden (auch: Audio- und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf, § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV) gelten nach § 74 MStV bestimmte Regeln, die für den Rundfunk gelten, auch für diese entsprechend. Dazu gehört § 8 MStV insgesamt, sodass rundfunkähnliche Telemedien auch das Verbot von Werbung politischer Art trifft. Gleiches gilt für die Konkretisierungsbefugnis der Landesmedienanstalten nach § 72 MStV; die von den Regulierungsbehörden entwickelten Grundsätze zur politischen Werbung erfassen also auch diese spezielle Art von Telemedien. Es gelten also im Wesentlichen die vorherigen Ausführungen (B.III.1.b(1)).

Folgt man strikt dem Gesetzeswortlaut, sind allerdings die Ausnahmen für Wahlwerbung für rundfunkähnliche Telemedien nicht anwendbar, da § 68 MStV als Ausnahme vom Verbot des § 8 Abs. 9 MStV ausgestaltet ist, es aber an einem entsprechenden Verweis für rundfunkähnliche Telemedien fehlt. Ob die sich aus Systematik und Wortlaut ergebende Schlussfolgerung, rundfunkähnliche Telemedien im Vergleich zum Rundfunk strengeren Regeln (also einem absoluten Verbot) zu unterwerfen, gesetzgeberisch intendiert war, kann bezweifelt werden, da ausweislich der Gesetzesbegründung eine „Gleichstellung“ mit dem Rundfunk und die Schaffung „gleicher“ Wettbewerbsbedingungen angestrebt war.²¹³

²¹² BVerfGE 44, 125, 147.

²¹³ Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, §74 MStV, abgedruckt in: HK-MStV Vor §74 MStV.

Da es für einen Verweisfehler aber an Anhaltspunkten im Gesetz mangelt, könnte eine analoge Anwendbarkeit von § 68 MStV mit dem Telos der Vorschrift begründet werden. Allerdings bleibt dann offen, wie genau die Ausnahme vom Verbot angewendet werden soll, denn sie ist schon ausweislich des Begriffs der „Sendezeit“ auf lineare Angebote zugeschnitten. Eine am ursprünglichen Telos orientierte Analogie müsste also die linear formulierte Vorschrift des § 68 MStV auf non-lineare Telemedien fortschreiben. In rechtssicherer Weise ist der Gesetzgeber in der Lage zu regeln, wie die Ausnahme vom Verbot für die rundfunkähnlichen Telemedien aussehen soll – was recht schnell zur Frage wird, welche Verbote für welche Angebotsformen überhaupt noch vor dem Hintergrund der hier dargestellten verfassungsrechtlichen vorgegebenen Abwägungen vor dem Hintergrund heutiger Rechtstatsachen aufrechterhalten bleiben sollen.

Zur Bestimmung der Reichweite des Verbots kommt es aber darauf an, welche Angebote in der Praxis unter die Definition gefasst werden können. Als Beispiele für eine Rundfunkähnlichkeit, die allerdings nicht abschließend sind („etc.“), nennt § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV in Anlehnung an Art. 1 Abs. 1 lit. b) AVMD-Richtlinie die Bereitstellung von Hörspielen, Spielfilmen, Serien und Dokumentationen. Zu den rundfunkähnlich Telemedien gehören daher ganz regelmäßig Online-Videotheken und -Audiotheken, insbesondere auch solche des Rundfunks²¹⁴, wenn diese nicht nur Ergänzungsfunktion haben. Entscheidend ist aber, dass solche Angebote mit dem Rundfunk vergleichbar sein müssen und der Katalog – der dem Sendeplan beim Rundfunk entspricht – in redaktioneller Verantwortung erstellt wird. „Klassische“ Video-on-Demand-Dienste wie Netflix und Disney+ erfüllen diese Voraussetzungen. Ob aber auch einzelne Kanäle auf Online-Plattformen, etwa Video-Sharing-Plattformen oder Audio-Streaming-Plattformen, die selbst mangels Einfluss auf die nutzergenerierten Inhalte keine rundfunkähnlichen Telemedien sind,²¹⁵ hierunter fallen, ist deutlich schwieriger zu beurteilen. Es kommt auf ein vorhandenes Konzept der nutzergenerierten Videos an, die nicht nur aus sporadischen ad hoc-Uploads bestehen dürfen, wobei an den „festgelegten Katalog“ keine zu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Das kann man eng²¹⁶ oder, mit den Landesmedienanstalten, weit²¹⁷ verstehen. Gleiches gilt für Accounts auf Social-Media-Plattformen, wenn diese einen entsprechenden audiovisuellen Schwerpunkt haben.²¹⁸

(2) Sonstige Telemedien

Für sonstige Telemedien, also alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste nach § 3 Nr. 61 des Telekommunikationsgesetzes sind, die ganz in der Übertragung von Signalen bestehen, oder telekommunikationsgestützte Dienste nach § 3 Nr. 63 des

²¹⁴ Amtliche Begründung zum Medienstaatsvertrag, abgedruckt in: HK-MStV Vor §2 MStV.

²¹⁵ Etwas anderes gilt bezüglich eigens zusammengestellter Inhalte wie bspw. YouTube Origins oder Spotify Exklusives, vgl. auch *Dörr*, in: HK-MStV §2 Rn. 101.

²¹⁶ Wohl *Dörr*, in: HK-MStV §2 MStV Rn. 99 ff.

²¹⁷ Vgl. dazu etwa das Merkblatt politische Werbung in Rundfunk und Telemedien (https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Service/Merkblaetter_Leitfaede_n/ua-Checkliste_politische_Werbung_2021-07-20.pdf), S. 2, dass „in den meisten Fällen“ YouTube-Kanäle und Podcasts als rundfunkähnliche Telemedien behandeln will.

²¹⁸ Vgl. dazu Erwgr. 5 der Richtlinie (EU) 2018/1808 (EU ABl. L 303 vom 28.11.2018), der soziale Netzwerke dann zu den Video-Sharing-Plattformen rechnet, wenn der audiovisuelle Inhalt im Rahmen der Tätigkeit des sozialen Netzwerks nicht bloß von untergeordneter Bedeutung ist oder nur einen geringfügigen Teil der Tätigkeiten des sozialen Netzwerks darstellt. Entsprechende Ableitungen ergeben sich dann auch für rundfunkähnliche Telemedien mit den zusätzlichen Kriterien des §2 Abs. 2 Nr. 13 MStV.

Telekommunikationsgesetzes oder Rundfunk sind (§ 2 Abs. 1 S. 3 MStV), gilt § 74 MStV und damit auch das Verbot politischer Werbung nicht. Vielmehr ist für diese nur eine Kennzeichnungspflicht nach § 22 Abs. 1 MStV maßgeblich, wonach bei Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art auf den Werbetreibenden oder Auftraggeber in angemessener Weise deutlich hingewiesen werden muss. Auch für die andere Sonderform von Telemedien, die Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten (§ 19 MStV), gelten insoweit keine Sonderregeln außerhalb von Selbstregulierungsansätzen (dazu unten, B.IV).

Für die sonstigen Telemedien kommt es für die Bestimmung der Reichweite der Kennzeichnungspflicht darauf an, welche Angebote unter den Begriff der Telemedien gefasst werden. Zentrales Merkmal der weiten Definition – neben der Negativabgrenzung zu Telekommunikation und Rundfunk – ist der elektronische Informations- und Kommunikationsdienst, der im Kontext der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die inhaltliche Seite dieser Angebote bewertet werden muss.²¹⁹ Erfasst sind damit alle Arten multimedialer Angebote, insbesondere also der weit überwiegender Teil von Angeboten im Internet wie Apps, Webseiten, Meinungsforen, Blogs, Newsgroups, Chatrooms, Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Online-Games, etc.²²⁰ Das gilt auch und vor allem für einzelne Kanäle oder Accounts auf Online-Plattformen.²²¹

(3) Besondere Online-Vermittlungsdienste

Keine Sonderregeln für politische Werbung gelten nach dem MStV zwar für die besonderen Arten von Online-Diensten, für die 2020 mit dem Medienstaatsvertrag besondere Pflichten in den Unterabschnitten 2 bis 5 von Abschnitt V des MStV eingeführt wurden. Das betrifft vor allem Medienplattformen, Benutzeroberflächen, Medienintermediäre (auch: soziale Netzwerke, Videoportale, Instant Messenger und Suchmaschinen²²² sowie User Generated Content-Portale, Blogging-Portale und News-Aggregatoren²²³) und Video-Sharing-Dienste. Wie bereits die Überschrift des Abschnitts „Besondere Bestimmungen für einzelne Telemedien“ zeigt, sind diese weiterhin „Telemedien“ und haben daher auch weiterhin die Kennzeichnungspflicht von § 22 Abs. 1 MStV zu befolgen.²²⁴ Das gilt für eigene Werbung, nicht aber für Werbung innerhalb von nutzergenerierten Inhalten, wobei die Nutzer hier regelmäßig die Pflicht aus § 22 MStV selbst trifft.

Die Einführung neuer Regeln für diese Arten von Diensten diente nach dem Willen des Landesgesetzgeber dazu, medienspezifische Vorgaben für die Sicherung von Pluralismus auf solchen Plattformen zu schaffen, nicht aber, sie von bestehenden Pflichten zu befreien. Lediglich für Video-Sharing-Dienste ließe sich über eine andere Intention nachdenken, da der MStV hier die Regelungen der AVMD-Richtlinie umsetzt, die keine Sonderregeln für politische Werbung enthält (dazu unten, C.1.a). Eine solche lässt sich nicht aus den Gesetzesmaterialien ableiten und einen entsprechenden Gestaltungsspielraum für

²¹⁹ *Wiedemann*, in: Heckmann/Paschke, Kap. 1.2 Rn. 144 ff.

²²⁰ *Wiedemann*, in: Heckmann/Paschke, Kap. 1.2 Rn. 202 ff. m.w.N.

²²¹ Vgl. dazu etwa die „Influencer-Rechtsprechung“ des BGH, Urteile vom 9. September 2021 - I ZR 90/20, I ZR 125/20, I ZR 126/20, BGHZ 231, 87.

²²² *Dörr*, in: HK-MStV §2 Rn. 114 f.

²²³ Begründung zum MStV, S. 13.

²²⁴ Mit aA wohl *Bayer/Holznapel*, in: K&R2022, 240, 244, die, allerdings ohne nähere Begründung, darauf verweisen, dass es im Hinblick auf Medienintermediäre eine Regelungslücke gibt, da es dort an einer Kennzeichnungspflicht für entgeltliche politische Werbung mangle.

nationale Angebote belässt auch die AVMD-Richtlinie (und die e-Commerce-Richtlinie).²²⁵ Eine Einschränkung vor dem Hintergrund der tatsächlichen Gegebenheiten der digitalen Medienlandschaft erfährt das aber dadurch, dass von den Regeln für Telemedien nach § 8 Abs. 7 MStV nur in Deutschland niedergelassene Anbieter erfasst sind, eine Verankerung des Marktortprinzips wie es nach § 8 Abs. 8 MStV für die Sonderregeln in §§ 78 ff. MStV gilt, also nicht stattfindet.

Darüber hinausgehende Regeln für politische Werbung gibt es nicht, was die sehr unterschiedliche Behandlung von Rundfunk einerseits und Telemedien andererseits in der Regulierungsintensität dokumentiert. Bestehende Regeln können aber mittelbare Relevanz auch für politische Werbung entfalten. So haben Medienintermediäre nach § 93 Abs. 1 Nr. 2 MStV die zentralen Kriterien einer Aggregation, Selektion und Präsentation von Inhalten und ihre Gewichtung einschließlich Informationen über die Funktionsweise der eingesetzten Algorithmen in verständlicher Sprache leicht wahrnehmbar, unmittelbar erreichbar und ständig verfügbar zu halten. Das kann auch politische Inhalte und die Gründe für deren priorisierte Anzeige erfassen. Video-Sharing-Dienste haben zudem nach § 98 Abs. 3 Nr. 2 MStV eine Funktion bereitzustellen, mit der Nutzer wiederum ihren Kennzeichnungspflichten für Werbung nachkommen können. Eine Pflicht, eine solche Funktion speziell auch für politische Werbung bereitzustellen, enthält der MStV in Verbindung mit dem DDG²²⁶ jedoch nicht.

d. Presse

Historisch bedingt ist die Presse deutlich weniger reguliert als der Rundfunk, der von einem Ausgestaltungsauftrag des Gesetzgebers geprägt ist. Die Pressefreiheit erfasst, vergleichbar aber weitergehend als die Programmautonomie im Rundfunk, auch die Tendenzfreiheit²²⁷, also die Freiheit, die Grundrichtung einer Zeitung unbeeinflusst zu bestimmen und zu verwirklichen.²²⁸ So ist es auch Ausfluss von Art. 5 GG, dass Verleger (zumindest) die Veröffentlichung von Anzeigen verweigern dürfen, die ihrer verlegerischen bzw. publizistischen Grundhaltung widersprechen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Veröffentlichung von Anzeigen politischer Parteien. Jedenfalls im Bereich des privatwirtschaftlichen Verlagswesens gibt es insoweit keine Neutralitätspflicht des Verlegers.²²⁹ Es existiert keine Verpflichtung der Presse zur parteipolitischen Neutralität.²³⁰

²²⁵ Zum letzteren *Cole*, in: AfP 2021, 1, 1 ff.; *Cole*, Zum Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten bei Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit.

²²⁶ §98 Abs. 3 MStV verweist an der Stelle noch auf das außer Kraft getretene TMG, was in Zukunft durch einen Verweis auf das DDG ersetzt werden muss.

²²⁷ Grundlegend BVerfG vom 6.11.1979 (Kölner Stadtanzeiger), BVerfGE 52, 283, 296.

²²⁸ Zur Unterscheidung der Reichweite von Rundfunk- und Pressefreiheit vgl. BVerfGE 59, 23, Rn. 56. Hier führte das BVerfG aus, dass im Rahmen des (damals) bestehenden Rundfunksystems, das dem Gebot einer Wiedergabe der Vielfalt der Meinungen und umfassender Information vor allem durch eine binnenplurale Organisation der einzelnen Rundfunkanstalten gerecht zu werden sucht, die Rundfunkfreiheit keine uneingeschränkte Tendenzfreiheit sei. Insoweit unterschieden sich die Gebote der Rundfunkfreiheit von denen der Pressefreiheit: Während Presse frei sei, die Grundrichtung einer Zeitung unbeeinflusst zu bestimmen und zu verwirklichen, dürften (öffentlich-rechtliche) Rundfunkanstalten in ihrem Gesamtprogramm keine Tendenz verfolgen, sondern sie müssen im Prinzip allen Tendenzen Raum geben.

²²⁹ Vgl. dazu etwa Thüringer Oberlandesgericht, 2 W 578/15 Kart - juris.

²³⁰ *Ukrow*, Die Schnittstellen von Wahl- und Medienrecht im digitalen Wandel, S. 10.

Daher verwundert es auch nicht, dass auf einfachgesetzlicher Ebene, insbesondere in den Landespressegesetzen²³¹, keine Sonderregeln für politische Werbung enthalten sind.

Nach den Landespressegesetzen bestehen lediglich Kennzeichnungspflichten für entgeltliche Veröffentlichungen, nicht aber speziell Kennzeichnungspflichten für politische Werbung.²³² Da es hier um die Entgeltlichkeit einer Veröffentlichung auf Seiten des Verlegers geht, ist es irrelevant, ob der Inhalt der Anzeige kommerzieller oder ideeller Natur ist. Diese Regeln gelten für Verleger periodischer Druckwerke, also Zeitungen, Zeitschriften und andere in ständiger, wenn auch unregelmäßiger Folge und im Abstand von nicht mehr als sechs Monaten erscheinender Druckwerke. Den Begriff des Druckwerks beschränken die Landespressegesetze auf die analoge Presse, wobei sich die Regeln entsprechend auch auf die Online-Varianten der gedruckten Zeitung erstrecken dürften. Erwogen werden könnte, eine Kennzeichnungspflicht für speziell politische Werbung aus den journalistischen Sorgfaltspflichten abzuleiten (siehe dazu die Regeln im Pressekodex, unten B.IV), wobei das jeweils Gegenstand einer Einzelfallbetrachtung sein müsste. Selbst wenn man aber eine solche Auslegung annehmen würde, gäbe es für eine Durchsetzung kaum Anknüpfungspunkte. Die Einhaltung journalistischer Sorgfaltspflichten ist nicht selbstständig einklagbar, sondern höchstens Gegenstand einer inzidenten Prüfung im Rahmen von bspw. zivilrechtlichen Streitigkeiten.

Die (reine) Online-Presse ist dagegen Gegenstand der oben dargestellten Telemedienregulierung.²³³ Eine Aufsicht über die Einhaltung von journalistischen Sorgfaltspflichten, zu der auch § 19 Abs. 1 MStV verpflichtet, findet insoweit statt, als in journalistisch-redaktionellen Telemedien, die nicht vollständig oder teilweise Inhalte periodischer Druckerzeugnisse in Text oder Bild wiedergeben (§ 19 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 MStV), ein Anschluss entweder an die Selbstregulierung durch den Deutschen Presserat oder eine im Rahmen des MStV anerkannte Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle vorgesehen ist. In letzterem Fall kann die zuständige Landesmedienanstalt Entscheidungen einer anerkannten Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle, die die Grenzen des Beurteilungsspielraums überschreiten, beanstanden und ihre Aufhebung verlangen.

2. Konkretisierung der Vorschriften für politische Werbung

a. Satzungen und Leitlinien der Landesmedienanstalten

(1) Normkonkretisierung aufgrund Satzungsermächtigung

Gemäß § 72 erlassen die Landesmedienanstalten gemeinsame Satzungen oder Richtlinien zur Durchführung unter anderem von § 8 MStV. Dabei soll ein Benehmen mit den in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und dem ZDF hergestellt werden und ein gemeinsamer Erfahrungsaustausch in der Anwendung dieser Richtlinien erfolgen. Mit der Satzungsbefugnis erhalten die Landesmedienanstalten im Rahmen der Ermächtigung eine normkonkretisierende und normergänzende Regelungsbefugnis. Anders

²³¹ Übersicht im Annex E.I.

²³² Vgl. beispielhaft §9 Berliner Pressegesetz vom 15. Juni 1965 (GVBl. 1965, 744) zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 27.09.2021 (GVBl. S. 1117).

²³³ Einordnend und auch kritisch dazu *Ferreau*, in: AfP 2023, 193, 195.

als Richtlinien entfalten die Satzungen unmittelbare Außenwirkung für die von ihnen adressierten Medienanbieter.²³⁴

Die auf der Ermächtigung des MStV beruhenden Satzungen können von Gerichten nur eingeschränkt überprüft werden, weil es einen Spielraum der Landesmedienanstalten gibt. Insbesondere kann aber geprüft werden, ob sie mit allgemeinem höherrangigem Recht oder mit der Satzungsermächtigung in Einklang stehen.²³⁵ Damit ist auch eine Prüfung entlang den oben (C.I) dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben einschließlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes möglich. Den Landesmedienanstalten wird aber aufgrund besonderer Sachnähe und Sachkunde ein Gestaltungsspielraum zugestanden, der nur in ganz bestimmten Bereichen²³⁶ einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung zugänglich ist. Die Werbesatzung der Medienanstalten ist jedoch derzeit Gegenstand von Verfahren, die durch einige TV-Sender angestrengt wurden. Der Ausgang dieser Verfahren könnte sich auf die nachfolgend dargestellten Regelungen der Satzung auswirken, worüber derzeit aber noch keine Aussage getroffen werden kann.

(2) Die Werbesatzung der Landesmedienanstalten

Zentraler Anknüpfungspunkt für die Durchführung von § 8 MStV ist die Werbesatzung der Landesmedienanstalten.²³⁷ Sie gilt für den privaten Rundfunk sowie rundfunkähnliche Telemedien.

§ 2 Nr. 11 WerbeS enthält eine Reihe von Definitionen. Hinsichtlich der Begriffsbestimmungen zu den in § 8 Abs. 9 MStV verwendeten Elementen wird dabei lediglich der Begriff der „Spendenaufrufe zu Wohlfahrtszwecken“ definiert. Dabei soll es sich um Spendenaufrufe für mildtätige oder gemeinnützige Zwecke oder aus Anlass von Katastrophen- oder Unglücksfällen handeln, jedenfalls von öffentlich-rechtlich verfassten oder als gemeinnützig anerkannten Hilfsorganisationen und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege. Die Werbesatzung konkretisiert dies weiter. § 12 WerbeS befasst sich näher mit den „Beiträgen im Dienste der Öffentlichkeit“, zu denen auch Spendenaufrufe als Unterkategorie gehören und die nach § 8 Abs. 9 S 2 MStV nicht unter das Verbot von Werbung politischer Art fallen. Solche werden umschrieben als Inhalte Dritter und redaktionelle Inhalte im Auftrag Dritter, die im Allgemeininteresse direkt oder indirekt zu verantwortlichem, sozial erwünschtem Verhalten aufrufen oder über die Folgen individuellen Verhaltens aufklären. Bezug genommen wird auf den neutralen Begriff des „Dritten“, der zunächst nur die Abgrenzung vom Anbieter (§ 2 Nr. 1 WerbeS) beschreibt, insbesondere grds. auch politische Akteure erfasst.

Eine Einschränkung findet aber durch die Voraussetzung des „Allgemeininteresses“ statt. Ob ein solches vorliegt, ist nach § 12 Abs. 2 WerbeS anhand einer einzelfallbezogenen Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung von Situation, Anlass, Akteur, Inhalt, Art und Umfang der Gegenleistung des Dritten und Zweck der Verbreitung zu beurteilen und abzuwägen. Politische Werbung fällt dabei nicht bereits per se aus dem

²³⁴ Zur Unterscheidung und Einordnung zwischen Satzung und Richtlinie, die allerdings im vorliegenden Zusammenhang nicht relevant ist, eingehend *Kreile/Hartstein*, in: HK-MStV §46 RStV Rn. 2 ff.

²³⁵ *Kreile/Hartstein*, in: HK-MStV §46 RStV Rn. 2.

²³⁶ Für die Begriffe „Serie“ oder „Reihe“ im Werberecht etwa VGH München, ZUM-RD 2010, 102, 105.

²³⁷ Satzung zur Durchführung der Werbevorschriften des Medienstaatsvertrags vom 17. Februar 2021, <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/werbesatzung/>.

Anwendungsbereich dieser Beschreibung und kann auch einen Aufforderungscharakter in Bezug auf (politische) gute (sozial erwünschte) Zwecke haben – man denke etwa an Umweltschutz oder Wahlbeteiligung. Zentral wird jeweils dann die Frage von Akteur und Zweck sein, insbesondere ob der Beitrag im Wesentlichen zur Förderung des sozialen Zwecks und nicht einer Verbindung dieses Zwecks zu einer bestimmten politischen Partei erfolgt. Indizien für das Vorliegen eines Allgemeininteresses sind u.a. das Fehlen eines individuellen politischen Interesses oder einer grundsätzlichen Gewinnerzielungsabsicht. Gegen das Vorliegen eines Allgemeininteresses spricht u.a., wenn der werbliche Charakter für das Drittinteresse oder die Imageförderung für den Auftraggeber in den Vordergrund rückt, die Äußerung mit einem Aufruf zur Mitgliedschaft verbunden wird, der Beitrag eine hohe Emotionalität der Darstellung aufweist oder enge Bezüge zur Öffentlichkeitsarbeit des Werbenden bestehen.²³⁸

Dass aber auch eine Öffentlichkeitsarbeit in diesen Zusammenhang fallen kann zeigt Abs. 3: Die Verbreitung staatlicher Informationen ist zulässig, wenn die Gestaltung, insbesondere hinsichtlich Form und Stil, nicht außer Verhältnis zum Anlass, Inhalt oder Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit steht. Das orientiert sich an der Abgrenzung des BVerfG zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Werbung, die eine sachgerechte, objektiv gehaltene Information verlangt. Das demonstriert, obwohl diese Rechtsprechung ein an den Staat gerichtetes und daher medienunabhängiges Verbot betrifft, dass auch die Medienanstalten vom Grundverständnis ausgehen, dass dieser „informierende“ Bereich nicht vom Werbeverbot erfasst ist und sogar unter die Ausnahme von Beiträgen im Dienste der Öffentlichkeit fallen kann. In der Praxis erfolgt eine Abgrenzung zwischen sachlicher Information und positiver Darstellung des regierungseigenen Handelns.

Eine nähere Regelung zum Verbot von Werbung politischer Art enthält § 11 WerbeS. Nach Abs. 1 wird diese Art von Werbung dahingehend konkretisiert, dass Inhalte Dritter erfasst sind, die zur Darstellung oder im Interesse parteipolitischer, gesellschaftspolitischer, sozialpolitischer oder vergleichbarer Ziele verbreitet werden. Insoweit ergibt sich ein gewisses Spannungsverhältnis zu den „sozial erwünschten“ Zwecken, die von § 8 Abs. 9 S. 2 MStV i.V.m. § 12 WerbeS adressiert sind. § 12 WerbeS dürfte aber § 11 WerbeS vorgehen, da auch § 8 Abs. 9 S. 2 MStV die Beiträge im Dienste der Öffentlichkeit vom Anwendungsbereich des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV, und also auch von § 11 WerbeS, ausnimmt.

Abs. 4 erstreckt das Verständnis zudem auf die Verbreitung von „ideologischen Vorstellungen einschließlich der Werbung für ideologische Schriften und der Kennzeichen von politischen, religiösen oder von Weltanschauungsgemeinschaften sowie den Vertrieb solcher Schriften, Kennzeichen oder Dienstleistungen im Wege des Teleshoppings“. Mangels weiterer Details oder der Vorgabe von Auslegungskriterien ist die Einordnung einzelfallabhängig und schwierig – für Anbieter und potentielle Werbetreibende – vorherzusehen, wenn es um Grenzfälle geht.

Konkreter ist hingegen das in Abs. 2 dokumentierte Verständnis, dass der spezielle Werbebegriff aus § 8 Abs. 9 MStV auch redaktionelle Inhalte des Anbieters erfassen kann, die im Auftrag oder im Interesse eines Dritten verbreitet werden, um auf die politische Meinungsbildung einzuwirken. Gefordert wird demnach eine entsprechende Absicht („um“), mit einem Beitrag bei Rezipienten einen bestimmten Eindruck hervorzurufen. Ein

²³⁸ So zur Werbesatzung *Kreile*, in: HK-MStV Anhang 3 zu §8 MStV.

Drittinteresse wird nach der Werbesetzung widerlegbar vermutet, wenn der Anbieter dafür ein Entgelt oder eine vergleichbare Gegenleistung erhält.

Damit beschreibt die Werbesetzung²³⁹, auch in ähnlicher Formulierung, allerdings im Wesentlichen den Tatbestand der Themenplatzierung, wie sie in § 2 Nr. 13 WerbeS als „die Behandlung von Themen im redaktionellen Inhalt im Interesse oder auf Betreiben Dritter, insbesondere wenn der Anbieter dafür ein Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung erhält oder in Aussicht gestellt bekommt“ definiert, münzt sie aber speziell auf politische Inhalte. Für den Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien hat das keine Bedeutung – hier ist sowohl Themenplatzierung (§ 8 Abs. 7 MStV) als auch Werbung politischer Art (§ 8 Abs. 9 MStV) verboten. Für sonstige Telemedien, die kein Verbot oder eine Kennzeichnungspflicht speziell für Themenplatzierung trifft, hat dies jedoch große Relevanz, da die Kennzeichnungspflicht auch auf solche redaktionellen Inhalte erweitert wird. Spezielle Regeln zur Kennzeichnungspflicht für Telemedien (§ 22 MStV) enthält die Werbesetzung – abgesehen von allgemeinen Regeln zur Kennzeichnung von Werbung durch optische oder akustische Signale (§ 16 WerbeS) –im Übrigen nicht.

(3) Praxishinweise aus Leitfaden und Merkblatt

Beispiele von Anwendungsfällen und ähnliche Auslegungshilfen wären für die Praxis hilfreich, im Rahmen von normkonkretisierenden Satzungen aber nicht nur unüblich, sondern vor dem Hintergrund einer möglichen Einzelfallregulierung unzulässig. Insoweit stellen aber andere Beiträge der Landesmedienanstalten wichtige Informationsquellen dar. Diese erklären, obwohl sie nicht rechtsverbindlich oder normkonkretisierend sind, die Auffassung der Regulierungsbehörden zum gesetzlich vorgegebenen Rahmen in praxisnäherer Weise. Relevant sind im vorliegenden Zusammenhang etwa der „Leitfaden Werbekennzeichnung bei Online-Medien“²⁴⁰ und das „Merkblatt Politische Werbung“²⁴¹ der Landesmedienanstalten.

Der Leitfaden gibt Empfehlungen ab, wie die gesetzlichen Werbekennzeichnungsvorgaben für Social-Media-Angebote (wie Instagram, Twitter, Facebook, YouTube, TikTok, Twitch etc.) und sonstige Online-Medien wie z.B. Blogs und Podcasts in der Praxis umgesetzt werden können. Er ist als „Übersetzungshilfe“ der entsprechenden Bestimmungen des MStV (und des TMG, also nunmehr der entsprechenden Regeln des DDG) zu verstehen und spiegelt die Aufsichtspraxis der Medienanstalten wider. In der – für die Praxis vereinfachten – Abbildung differenziert der Leitfaden daher auch „nur“ zwischen zum einen Angeboten, die „in erster Linie Videos und Audio“²⁴² enthalten – ohne speziell an bestehende und gesondert zu prüfende gesetzliche Voraussetzung der Rundfunkähnlichkeit anzuknüpfen – für die die § 8 und § 10 MStV gelten. Politische Werbung ist daher entsprechend in der Matrix als „nicht erlaubt“ hervorgehoben. Zum anderen unterscheidet der Leitfaden davon

²³⁹ Im Merkblatt politische Werbung (siehe im Folgenden) wird dabei sogar unmittelbar auf den Begriff „Themenplatzierung“ abgestellt.

²⁴⁰ Leitfaden der Medienanstalten Werbekennzeichnung bei Online-Medien, Stand: Juni 2023, <https://www.die-medienanstalten.de/service/merkblaetter-und-leitfaeden/leitfaden-werbekennzeichnung-bei-online-medien/>.

²⁴¹ Merkblatt Politische Werbung in Rundfunk und Telemedien, Stand: 19. Juli 2021, <https://www.die-medienanstalten.de/service/merkblaetter-und-leitfaeden/merkblatt-politische-werbung/>.

²⁴² Auch: „Bei Videos (jedenfalls YouTube-Videos, IGTV-Inhalte, On-Demand-Videos in Mediatheken) sowie bei Podcasts und ähnlichen Audio-Inhalten“, S. 5 des Leitfadens.

Angebote, deren „Schwerpunkt auf Bild-/Text-Inhalten liegt“²⁴³, für die § 22 Abs. 1 MStV gelten soll. Politische Werbung in solchen Formaten erfordert nach der Matrix einen deutlichen Hinweis zu Beginn des Beitrags, in wessen Interesse der Beitrag erstellt wurde (z.B. „finanziert durch“).

Das Merkblatt politische Werbung enthält demgegenüber, beziehungsweise auch auf § 11 WerbeS, Beispiele für Werbung politischer Art: Werbespots von Parteien (Wahlwerbung), Imagewerbung von Ministerien und anderen staatlichen Einrichtungen, aber auch Werbung von Unternehmen, Privatpersonen oder sonstigen Dritten für Gesetzesinitiativen und politische Petitionen. Bei politischer Werbung handele es sich in der Regel um bezahlte Inhalte, wobei Entgeltlichkeit nicht als Voraussetzung genannt wird. Keine politische Werbung seien „in der Regel“ einfache politische Meinungsäußerungen. Entsprechend des Kontexts politischer Werbung im Zusammenhang mit § 8 MStV gegenüber § 22 MStV ist hier auch die Formulierung der Adressaten vorsichtiger und näher am Gesetzeswortlaut als beim Leitfaden Online-Werbung.²⁴⁴ Das entspricht den „Hinweisen zur Werbesatzung“²⁴⁵, die auch „Mitgliederwerbung von Parteien“ als Werbung politischer Art bezeichnen. Des Weiteren gehört dazu nach dem Leitfaden für das erlaubte social advertising das Beispiel „ansonsten unpolitischer Aufrufe“, die „die Gesundheit, die Sicherheit der Verbraucher oder den Schutz der Umwelt fördern“.

(4) Die Problematik unterschiedlicher Regelungen und Begrifflichkeiten auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene

In Bezug auf die Kennzeichnungspflichten einfacher Telemedien verweist das Merkblatt auf Formulierungen wie „finanziert durch/von X“ oder „Anzeige von X“ erfolgen, wobei die Kennzeichnung zu Beginn der Beiträge stehen müssen. Wenn Auftraggeber und beworbener Inhalt auseinanderfallen, muss auch dies deutlich gemacht werden. Interessant ist ferner folgender Passus im Merkblatt, der auf eine Problematik im Kontext nutzergenerierter Inhalte hinweist:

*„Ob für politische Werbung, die auf diesen Plattformen [Medienplattformen (z.B. Joyn, Zattoo), Video--Sharing-Dienste (z.B. YouTube) und Medienintermediäre (z.B. Google, Facebook)] geschaltet wird, der Inthalteanbieter/Kanalbetreiber oder die Plattform verantwortlich ist, hängt davon ab, welchen Einfluss der Inthalteanbieter auf die Art der geschalteten Werbung hat. Bei einigen Plattformen hat der Inthalteanbieter die Möglichkeit, **Werbung aus der Kategorie „Politik“** zu deaktivieren, sodass im Umfeld der eigenen Inhalte keine politische Werbung ausgespielt wird. Macht der Inthalteanbieter hiervon keinen Gebrauch, spricht viel dafür, dass **er für politische Werbung im Umfeld seiner Inhalte verantwortlich ist**. Hat der Inthalteanbieter dagegen keinen Einfluss auf die*

²⁴³ Auch „einzelne Kurzvideos wie Instagram-Stories oder TikTok-Clips“, S. 7 des Leitfadens.

²⁴⁴ „in den meisten Fällen YouTube-Kanäle und Podcasts. Bei Social-Media--Profilen (Facebook, Twitter, Instagram, TikTok usw.) kommt es darauf an, ob und in welchem Umfang Video- und Audioinhalte enthalten sind. Dies muss im Einzelfall geprüft und entschieden werden.“

²⁴⁵ Hinweise zur Werbesatzung, Stand 17.2.2021, <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen/hinweise-zur-werbesatzung/>. Gegen das Vorliegen eines Allgemeininteresses spricht danach außerdem und u.a., wenn der werbliche Charakter für das Drittinteresse oder die Imageförderung für den Auftraggeber in den Vordergrund rückt, die Äußerung mit einem Aufruf zur Mitgliedschaft verbunden wird, der Beitrag eine hohe Emotionalität der Darstellung aufweist oder enge Bezüge zur Öffentlichkeitsarbeit des Werbenden bestehen.

Ausspielung der Werbung im Umfeld seiner Inhalte, tragen in der Regel die Plattformen die Verantwortung. Entschieden werden kann dies allerdings immer nur im Einzelfall."

Wer für Werbung haftungsrechtlich verantwortlich ist, ist eine Frage, die sich nicht nur im medienrechtlichen Kontext stellt und auf die es entsprechende Antworten und Kriterien aus der Rechtsprechung gibt, die aber im vorliegenden Kontext nicht Gegenstand der Untersuchung sein sollen. Bei „politischer Werbung“ ergibt sich aber möglicherweise das Problem unterschiedlicher Begrifflichkeiten. Für deutsche Telemedienanbieter – ob eine Plattform selbst oder Kanal auf dieser Plattform – ist der Begriff aus dem MStV in seiner Konkretisierung durch die Landesmedienanstalten maßgeblich. In der Praxis geht es aber regelmäßig nicht um deutsche Plattformen, die, wie oben (B.III.1.c(3)) beschrieben, daher auch nicht der Regelung des § 22 Abs. 1 MStV unterliegen, entsprechend auch nicht an das deutsche Verständnis „politischer Werbung“ verpflichtend gebunden sind, obwohl dieses in der Regel für die Nutzer auf der Plattform und deren Pflichten nach § 22 Abs. 1 MStV maßgeblich ist.

Auf europäischer Ebene könnte nunmehr eine Harmonisierung durch die PW-VO erfolgen, die aber nur dann sinnvoll in oder an das deutsche Medienrecht anzubinden ist, wenn sie dem Verständnis des MStV entspricht (dazu unten kurz, C.3.c). Bislang sind für die Begriffsbestimmung allerdings lediglich die Geschäftsbedingungen (dazu im Folgenden, 0) der Intermediäre maßgeblich, die sich nicht an gesetzlichen Vorgaben in dieser Hinsicht orientieren (müssen). Es kann also zu einem Auseinanderfallen der von diesen bereitgestellten Kennzeichnungsfunktion mit der Kennzeichnungspflicht der Nutzer (§ 22 Abs. 1 MStV) nach deutschem Medienrecht kommen. Auf die Herausforderung, dass die PW-VO die Spezifika der regulierten Akteure (vom Rundfunk über die Presse bis hin zum Online-Bereich) sowie bestehender nationaler Regelungen und Besonderheiten der nationalen Medienordnungen berücksichtigen müsse, weisen auch die Landesmedienanstalten in ihrem Positionspapier aus April 2024 zum damals noch Vorschlag der Europäischen Kommission hin.²⁴⁶ Zu diesem Zweck gelte es vor allem, eine Über- bzw. Untererfassung politischer Werbung zu verhindern, die aus einer unklaren definitorischen Abgrenzung resultieren könnte.

(5) Der Sonderfall der Wahlwerbung

Nicht anwendbar ist die Werbesatzung ausdrücklich (§ 2 S. 3 WerbeS) auf den Bereich der Wahlwerbung nach § 68 Abs. 2 MStV. Eine Satzungsbefugnis besteht im Kontext von § 68 MStV nicht. Satzungen einzelner Medienanstalten auf Basis von Befugnissen nach den Landesmediengesetzen gibt es aber in Bayern²⁴⁷ und in Sachsen²⁴⁸.

²⁴⁶ Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, Positionspapier der Medienanstalten zum Vorschlag der EU-Kommission, 11.4.2024, <https://www.die-medienanstalten.de/service/positionspapiere/verordnung-ueber-die-transparenz-und-das-targeting-politischer-werbung/>.

²⁴⁷ Satzung über die Wahlwerbung in Angeboten nach dem Bayerischen Mediengesetz (Wahlwerbesatzung – WWS), Stand: 17.12.2020, https://www.blm.de/files/pdf1/wws_dez20.pdf.

²⁴⁸ Satzung der Sächsischen Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien über die Gestaltung von Wahlwerbezeiten in Programmen sächsischer Rundfunkveranstalter (Wahlwerbesatzung) vom 1. Juli 2011 geändert durch Beschluss des Medienrates vom 27. Januar 2014 (Sächs. Amtsblatt S. 465), https://www.slm-online.de/fileadmin/Gesetze_und_Staatsvertraege/Satzungen/wahlwerbesatzung-2014.pdf.

Allerdings haben die Medienanstalten auch zur Wahlwerbung einen – unverbindlichen – Leitfaden herausgegeben, der jüngst vor dem Hintergrund der Europawahl aktualisiert wurde.²⁴⁹ Im Wesentlichen wird darin der gesetzliche Rahmen sowie der Umfang von Prüfbefugnissen erläutert und die Empfehlung ausgesprochen, frühzeitig Sendepläne für Wahlwerbung aufzustellen, die dem Grundsatz der Chancengleichheit Rechnung tragen. Für den Beginn der Sendezeiten für solche Wahlwerbung weist der Leitfaden auf den Zeitpunkt der Wahlzulassung hin. Vor diesem Hintergrund sei es sachgerecht, Wahlwerbung ausschließlich in der Zeit zwischen dem 31. und dem vorletzten Tag vor dem Wahltag zu senden. Als Obergrenze für die Erstattung der Selbstkosten für die Wahlwerbung werden 35 % des für die Wirtschaftswerbung jeweils geltenden Sekundenpreises für kommerzielle Kommunikation genannt. Enthalten ist auch eine Beispielrechnung für die Berechnung der Sendezeit gemessen an der Gewichtung für Parteien.

Auch für den nicht-bundesweiten Rundfunk stellen einzelne zuständigen Landesmedienanstalten für Veranstalter in ihrem Verbreitungsgebiet teilweise solche unverbindlichen Leitfäden oder Hinweise zur Verfügung, häufig im unmittelbaren Vorfeld von Wahlen.²⁵⁰ Diese orientieren sich in der Regel in Aufbau und Inhalt am gemeinsam erarbeiteten Leitfaden für die bundesweite Ebene.

b. Richtlinien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Die in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten und das ZDF erlassen gem. § 45 S. 1 MStV Richtlinien zur Durchführung der §§ 8 bis 11, 38 und 39 MStV. In den Werberichtlinien von ARD²⁵¹ und ZDF²⁵² finden sich daher auch Hinweise auf das bestehende Verbot von Werbung politischer Art, die sich allerdings in der Wiederholung des Gesetzeswortlautes erschöpfen und keine näheren Konkretisierungen zur Einordnung enthalten.

²⁴⁹ Leitfaden Wahlwerbung Politische Parteien, Stand: 23.4.2024, <https://www.die-medienanstalten.de/service/merkblaetter-und-leitfaeden/leitfaden-wahlwerbung/>.

²⁵⁰ Bspw: Medienanstalt Sachsen-Anhalt, Allgemeine Hinweise der Medienanstalt Sachsen Anhalt zu den Sendezeiten für Dritte gemäß § 29 Abs. 1 MedienG LSA für in Sachsen-Anhalt zugelassene kommerzielle private Rundfunkveranstalter, 2021, https://medienanstalt-sachsen-anhalt.de/cms/upload/downloads/Rechtsgrundlagen/Hinweise_Wahlwerbung_2021.pdf; mabb, Leitfaden: Rundfunk-Spots für Parteien und Kandidierende vor Wahlen bei regionalen Rundfunkangeboten in Berlin und Brandenburg, 2021, https://www.mabb.de/uber-die-mabb/download-center?file=files/content/document/UEBER%20DIE%20MABB/Download-Center/Rechtsgrundlagen%20und%20Richtlinien/Regulierung%20und%20Zulassung/mabb_Flyer_Wahlwerbung_Regional_2021.pdf&cid=9009; Medienanstalt Rheinland-Pfalz, Merkblatt Informationen für rheinland-pfälzische Rundfunkveranstalter*innen bezüglich der Ausstrahlung von Wahlwerbung, https://medienanstalt-rlp.de/fileadmin/dateien/medienvielfalt/Medienregulierung/Merkblaetter_intern/Merkblatt_Rundfunkveranstalter_Wahlwerbung.pdf.

²⁵¹ ARD-Werberichtlinien in der Fassung vom 16.11.2021, <https://www.ard.de/die-ard/ARD-Werberichtlinien-100.pdf>.

²⁵² ZDF-Werberichtlinien in der Fassung vom 10. Dezember 2021, <https://www.zdf.de/assets/rechtsgrundlagen-und-vorschriften-104~original>.

IV. Selbstregulierung

1. Selbstregulierung durch den Presserat

Der Deutsche Presserat als Einrichtung der Selbstregulierung, dem in Deutschland der weit überwiegende Teil der Presseverlage freiwillig angeschlossen ist und der auch für journalistische Online-Medien ein alternatives „Aufsichtsregime“ gegenüber der ansonsten einschlägigen hoheitlichen Aufsicht bietet²⁵³, legt im Pressekodex²⁵⁴ Richtlinien für die journalistische Arbeit fest. Sonderregeln für politische Werbung finden sich im Pressekodex nicht. Allerdings gibt es dennoch zwei Anknüpfungspunkte, die in diesem Kontext relevant sind.

Zum einen heißt es in Ziffer 1 Richtlinie 1.2 zur Wahlkampfberichterstattung, dass zur wahrhaftigen Unterrichtung der Öffentlichkeit gehört, dass die Presse in der Wahlkampfberichterstattung auch über Auffassungen berichtet, die sie selbst nicht teilt. Insoweit wird die Vorgabe, dass es gesetzlich keine Verpflichtung der Presse zur parteipolitischen Neutralität gibt, zumindest in Wahlkampfzeiten durch ethische Grundsätze konturiert. Das betrifft allerdings die redaktionelle Berichterstattung, nicht den Bereich der Werbung.

Für Werbung wird, anknüpfend an das auch gesetzlich bestehende Kennzeichnungsgebot, das Gebot der Trennung von Werbung und redaktionellem Teil in Ziffer 7 konkretisiert. Nach Richtlinie 7.1 müssen bezahlte Veröffentlichungen so gestaltet sein, dass sie als Werbung für den Leser erkennbar sind, was durch Kennzeichnung und/oder Gestaltung erfolgen kann. Das gilt nach Richtlinie 7.3 auch für Sonderveröffentlichungen, die der gleichen redaktionellen Verantwortung unterliegen wie alle anderen redaktionellen Veröffentlichungen. Anders als der Begriff im MStV erfasst „Werbung“ hier nicht nur Wirtschaftswerbung, wie die Entscheidungspraxis des Presserats zeigt.

Eine Rüge erhielt bspw. 2020 die Allgäuer Zeitung für die mangelnde Kennzeichnung von Wahlwerbung: Vor den bayerischen Kommunalwahlen hatte der Verlag eine Beilage bestehend aus bezahlten Anzeigen einiger Kandidaten veröffentlicht; andere Kandidaten, die keine Anzeige geschaltet hatten, kamen in der Beilage entsprechend nicht vor. Der Presserat kritisierte, dass die Werbebeilage nicht eindeutig gekennzeichnet war und sah die Gefahr einer Irreführung, da durch die Gestaltung der Publikation der Eindruck entstehen könne, als handle es sich um eine unabhängige redaktionelle Berichterstattung über alle politischen Kandidaten. Gerade im Kontext von Wahlen sei die mangelhafte Unterscheidung zwischen Werbung und Redaktion dazu geeignet, das Ansehen der Presse nach Ziffer 1 des Pressekodex in Gefahr zu bringen. Auch in einer ganzseitigen nicht als solche gekennzeichneten Anzeige der CSU in einer Regionalzeitung einen Tag vor einer Kreiswahl, die neben einem redaktionellen Bericht über das Wahlverfahren zu finden war, sah der Presserat einen Verstoß gegen das Trennungsgebot. Gerade in einer heißen Wahlkampfphase könne hierdurch eine Beeinflussung des Lesers nicht ausgeschlossen werden.²⁵⁵

²⁵³ Vgl. zum Kontext von §19 MStV oben, B.III.1.c(2).

²⁵⁴ <https://www.presserat.de/pressekodex.html>.

²⁵⁵ Aktenzeichen: BK2-52/08, <https://www.presserat.de/entscheidungen-finden-details/bk2-52-08-3054.html>.

Eine sachliche Information und keine kennzeichnungspflichtige Werbung sah der Presserat dagegen in der Veröffentlichung von offiziellen Wahlprogrammen, die für jede Partei jeweils einzeln über mehrere Ausgaben einer Zeitung veröffentlicht worden waren. Eine solche Dokumentation sei vom öffentlichen Interesse gedeckt.²⁵⁶ Einen Klebezettel, der auf dem Titelblatt einer Zeitung angebracht war und einen Aufruf zur Stimmabgabe für bestimmte Kandidaten der am nachfolgenden Tag stattfindenden Landtagswahl enthielt, sah der Presserat zwar als Werbung, aber im Klebezettel eine ausreichende optische Kennzeichnung.²⁵⁷

2. Geschäftspolitiken von Intermediären

Auch die Geschäftspolitiken und Nutzungsrichtlinien von Intermediären können als eine Form der Selbstregulierung im Online-Bereich betrachtet werden, da sie im hier relevanten Bereich (auch) von Initiativen der Selbstregulierung auf der EU-Ebene geprägt sind.²⁵⁸

Im Rahmen der Geschäftspolitiken ist in der Praxis und im Hinblick auf die marktführenden Plattformen, die regelmäßig mehrseitige Märkte bedienen, zwischen zwei Elementen zu unterscheiden: Nutzungsbedingungen („Community-Standards“), die Regeln zu zulässigen und unzulässigen Inhalten auf den Plattformen für Nutzer enthalten, und Werberichtlinien, die für das kostenpflichtige Schalten von Werbeanzeigen über die Werbenetzwerke der Plattformen gelten. Diese sind in der Regel sehr unterschiedlich bzgl. politischer Inhalte, was insoweit problematisch ist, als auch Community-Inhalte werblicher Natur sein können. Beide Fälle können und sind in der Praxis regelmäßig mit einer algorithmischen Targetierung verbunden (sein), die allerdings unterschiedlichen Parametern unterliegt.

Eine eingehende Untersuchung der Richtlinien aller Intermediäre ist im vorliegenden Rahmen weder möglich noch zielführend. Beispielhaft können die Richtlinien von Meta dargestellt werden, die regelmäßig zumindest ähnlich für die verschiedenen sozialen Netzwerke des Konzerns gelten. Dessen Gemeinschaftsstandards²⁵⁹ enthalten keine Hinweise zu politischen Inhalten, sondern beziehen sich eher auf illegale und schädliche Inhalte (Gewalt und kriminelles Verhalten, sexueller Missbrauch, anstößige Inhalte, etc.) sowie die Integrität und Authentizität von Inhalten und Konten (Fehlinformationen, Kontointegrität, etc.). Interessant ist allerdings, dass Meta durchaus einen besonderen Ansatz für politische Inhalte verfolgt, nicht aber in den Nutzungsbedingungen, sondern in der Targetierung. Mit der Begründung, dass angeblich Nutzer weniger politische Inhalte sehen wollen, verfolgt das Unternehmen bereits seit einigen Jahren den Ansatz, die Menge an politischen Inhalten – auch von Konten von Politikern – zu reduzieren, die Nutzer in Feeds, Reels, Watches, Gruppen und empfohlenen Seiten sehen. Im Februar 2024 wurde die Ausweitung dieser Beschränkungen in der algorithmischen Targetierung angekündigt.²⁶⁰ Die Europäische Kommission hat allerdings unter anderem deswegen ein

²⁵⁶ Aktenzeichen:0830/21/3, <https://www.presserat.de/entscheidungen-finden-details/0830-21-3-7295.html>.

²⁵⁷ Aktenzeichen:0444/17/3, <https://www.presserat.de/entscheidungen-finden-details/0444-17-3-6076.html>.

²⁵⁸ Siehe dazu unten, insbesondere den Verhaltenskodex Desinformation, C.2.

²⁵⁹ <https://transparency.meta.com/de-de/policies/community-standards/?source=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fcommunitystandards>.

²⁶⁰ Siehe dazu *Meta*, Our Approach to Political Content, 9. Februar 2024, <https://transparency.meta.com/de-de/features/approach-to-political-content/>.

förmliches Verfahren gegen Meta unter dem DSA eingeleitet, in dem untersucht werden soll, ob dieser Ansatz bei politischen Inhalte mit den Transparenzvorschriften und den Bestimmungen zu Rechtbehelfspflichten gegenüber Nutzern vereinbar sind.²⁶¹

In Bezug auf die Werberichtlinien, die für das Schalten politischer Anzeigen gelten, gibt es allerdings Sonderregeln, die teilweise ebenfalls Ausfluss von Initiativen auf EU-Ebene sind und daher von vielen Plattformen ähnlich verfolgt werden.²⁶² Werbetreibende, die Wahlwerbung bzw. Werbung zu politisch oder gesellschaftlich relevanten Themen in einem EU-Mitgliedstaat auf Facebook oder Instagram schalten möchten, müssen einen Autorisierungsprozess durchlaufen, der unter anderem einen Identifikationsnachweis (Ausweis, amtliche Identifikationsnachweise oder ein „beglaubigtes Formular“ in bestimmten Ländern) einschließt.²⁶³ Politische Anzeigen müssen einen Disclaimer enthalten, in dem der Name und die Organisation genannt werden, die für die Anzeigen bezahlen. Bestimmte Werbeplatzierungen²⁶⁴ werden „derzeit“ und bestimmte Formate²⁶⁵ werden gar nicht für politische Werbung unterstützt. Alle (auch nicht autorisierte) Anzeigen werden zur Werbebibliothek hinzugefügt. Interessant ist insoweit, was Meta als „Wahlwerbung bzw. Werbung zu politisch oder gesellschaftlich relevanten Themen“ einordnet: Anzeigen von oder im Auftrag von politischen Akteuren (Kandidaten für ein öffentliches Amt, politische Personen, politische Parteien oder einem „oder einem Political Action Committee“), Anzeigen, die für ein bestimmtes Ergebnis bei Wahlen werben, Anzeigen mit Bezug zu einer Wahl, einem Referendum oder einer Wahlinitiative, Anzeigen, die „gesellschaftlich relevante Themen“²⁶⁶ betreffen oder Fälle, in denen die Anzeige „als politische Werbung eingestuft“ wird. Dafür reicht bereits eine „Befürwortung“ einer politischen Person oder einer politischen Entwicklung (bspw. Gesetzesvorschläge) aus.²⁶⁷

Das entspricht also einem völlig anderen Verständnis als die bisher dargestellten gesetzlichen Begriffe. Das bedeutet gleichzeitig, dass bei rundfunkähnlichen Telemedien und sonstigen Telemedien, die in Deutschland über diese Plattformen verbreitet werden, nicht ohne weiteres an vorhandene Mechanismen angeknüpft werden kann.

Bereichsübergreifend – sowohl für Inhalte als auch Werbeanzeigen – ergreift das Unternehmen auch weitere Maßnahmen zum Schutz von Wahlen.²⁶⁸ Dazu gehören Faktenchecks, Maßnahmen gegen Desinformationskampagnen und -accounts, eine Werbebibliothek, Transparenzmaßnahmen für Seiten und Konten und schließlich auch eine

²⁶¹ Vgl. dazu Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 30.4.2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2373.

²⁶² Siehe dazu unten, insbesondere den Verhaltenskodex Desinformation, C.2.

²⁶³ *Meta*, Autorisierung für das Schalten von Wahlwerbung bzw. Werbung zu politisch oder gesellschaftlich relevanten Themen, <https://www.facebook.com/business/help/208949576550051?id=288762101909005>.

²⁶⁴ Messenger, WhatsApp, rechte Spalte, Marketplace, Suche, Vorgeschlagene Videos, Video-Feed, Audience Network, In-Stream Reserve und In-Stream Video auf dem Desktop.

²⁶⁵ Dynamic Product Ads (DPA), Beworbene fortlaufende Live-Videos und AR-Werbung.

²⁶⁶ Das sind laut Meta sensible Themen, über die viel gesprochen oder diskutiert wird, und die möglicherweise das Ergebnis einer Wahl beeinflussen oder einen Bezug zu oder Auswirkungen auf Gesetzesvorhaben oder geltendes Recht haben. Für die EU werden hier explizit aufgeführt: Bürger- und Sozialrechte, Kriminalität, Wirtschaft, Umweltpolitik, Gesundheit, Einwanderung, Politische Werte und Regierung, Sicherheits- und Außenpolitik. Siehe Meta, Gesellschaftlich relevante Themen, <https://www.facebook.com/business/help/214754279118974?id=288762101909005>.

²⁶⁷ Siehe dazu die Beispiele unter <https://www.facebook.com/business/help/313752069181919?id=288762101909005>.

²⁶⁸ Siehe <https://about.meta.com/de/actions/preparing-for-elections-with-meta/>.

Option für Nutzer, politische Werbung bzw. die Anzeige von Inhalten und Werbung zu politisch oder gesellschaftlich relevanten Themen komplett „mit einem Klick“ zu deaktivieren. Letzteres ist dann wiederum abhängig von Metas Definition dieser Art von Inhalten.

V. Aufsicht und Rechtsdurchsetzung

Von entscheidender Bedeutung, auch im Hinblick auf die tatsächlichen Wirkungen der Regeln zur politischen Werbung, ist die rechtliche Durchsetzung dieser Regeln. Diese ist jedoch für die bislang dargestellten Bereiche sehr unterschiedlich und wirkt sich entsprechend in verschiedener Weise in der Praxis aus.

1. Rechtsdurchsetzung außerhalb konkret medienrechtlicher Regeln

Die „Durchsetzung“ des aus dem staatlichen Neutralitätsgebot entwickelten **Verbots staatlicher Werbung** gestaltet sich schwierig, da es hier um eine Durchsetzung durch den Staat gegenüber dem Staat bzw. seiner Einrichtungen geht. Sie steht vor allem im Kontext der rechtswidrigen Verwendung von Haushaltsmitteln. Diese kann zum einen (nach den erwähnten Entscheidungen des BVerfG nur noch sehr bedingt) strafrechtlich relevant und damit der Strafverfolgung zugänglich sein, stellt sich aber im Wesentlichen als Aufgabe der Rechnungshöfe dar. Diese haben allerdings nur eine prüfende und beratende Funktion. Bestimmung und Vollzug des Haushalts sowie schließlich Entlastung vollziehen sich dagegen (auf Bundesebene) zwischen Bundesregierung und Parlament und nicht durch eine Behörde von außen.²⁶⁹ Lediglich reflexhaft – also ohne entsprechende Kompetenzzuweisung – wird das Verbot staatlicher Werbung durch die Landesmedienanstalten im Rundfunk und in rundfunkähnlichen Medien „durchgesetzt“, weil faktisch staatliche Werbung auch Werbung politischer Natur entsprechen kann, die nach dem MStV in solchen Medien (aber insoweit nur in solchen Medien) verboten und daher von den Landesmedienanstalten zu regulieren ist.

Die **Wahlgesetze** werden von den je nach Art der Wahl zuständigen Wahlleitern auf Kreis-, Landes- oder Bundesebene durchgesetzt. Die Veröffentlichung von Ergebnissen von Wählerbefragungen nach der Stimmabgabe über den Inhalt der Wahlentscheidung vor Ablauf der Wahlzeit ist dabei eine Ordnungswidrigkeit. Für die Durchsetzung der Verbote zu unerlaubter Wahlpropaganda sind die Wahlvorstände vor Ort zuständig, die ggf. die Ortspolizeibehörden hinzuzuziehen haben.

Beim **Parteiengesetz** ist zwischen den erwähnten verschiedenen Anknüpfungspunkten zu unterscheiden. Aus § 5 PartG kann sich ein Anspruch (auf gleichberechtigten Zugang) gegen Träger öffentlicher Gewalt ergeben, wenn öffentliche Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, zum Beispiel auch Werbeflächen. Eine Aufsicht findet in dem Sinne nicht Staat, sondern der Anspruch kann (und muss) auf dem Verwaltungsrechtsweg zwischen berechtigter Partei und verpflichtetem Adressat durchgesetzt werden. Etwas anderes kann

²⁶⁹ Siehe dazu eingehend (und kritisch) *Schünemann*, Unverzichtbare Gesetzgebungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Haushaltsuntreue und der Verschwendung öffentlicher Mittel, m.w.N.

sich aber dann ergeben, wenn die Geltung von § 5 PartG in einem Gesetz angeordnet ist, dem wiederum ein Aufsichtssystem zugrundliegt, wie das teilweise im Rundfunk der Fall ist. Dann hat auch die mit der Aufsicht betraute Behörde beim Ergreifen von Aufsichtsmaßnahmen § 5 PartG zu berücksichtigen. Die Regeln des PartG zur Parteifinanzierung sind für den Kontext der Rechtsdurchsetzung bei politischer Werbung demgegenüber nur bedingt relevant. Insbesondere enthalten sie keine Begrenzungen für die Ausgaben von Parteien für Werbemaßnahmen, sondern legen lediglich eine Rechenschaftspflicht über die Verwendung von Mitteln fest. Der oben dargestellte Werbebegriff ist nur insofern relevant, als Werbeleistungen auf der Einnahmenseite von Parteien stehen können, welche wiederum als relative Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung von Parteien maßgeblich ist. Vor diesem Hintergrund sind Parteien auch rechenschaftspflichtig, der Bundestag prüfungsberechtigt, was bei fehlerhaften Angaben nicht nur zu einer Rückforderung staatlicher Finanzierung führen kann, sondern auch der Strafverfolgung nach den allgemeinen Regeln des Strafrechts und dem Sondertatbestand des § 31d PartG zugänglich ist.

Der materielle Regelungsgehalt des **DDG** ist zwar vorliegend nicht relevant, da er nur Wirtschaftswerbung erfasst. Allerdings enthält das DDG auch die Regeln zur Aufsicht unter dem Digital Services Act (DSA)²⁷⁰, benennt insbesondere die Bundesnetzagentur (BNetzA) als Koordinator für digitale Dienste und weist ihr wesentliche Zuständigkeiten zu. Das Unionsrecht ist nicht zentraler Gegenstand dieses Gutachtens. Allerdings sei an dieser Stelle in gebotener Kürze auf Folgendes hingewiesen: Der DSA enthält einige Regeln, die für politische Werbung mindestens mittelbar relevant sind (dazu unten, C.1.c). Dazu gehört Art. 26 DSA, der Transparenzpflichten für Werbung (Kennzeichnung als Werbung, Benennung der verantwortlichen Personen und Parameter, auf Basis derer sie angezeigt wird) und die Bereitstellung eines Kennzeichnungsmechanismus für Uploader von Inhalten durch Online-Plattformen vorsieht. Da sich der DSA nicht auf Wirtschaftswerbung beschränkt, gilt das grds. auch für „politische“ Werbung. Insoweit ergeben sich Parallelen zu § 22 Abs. 1 DSA in der Rechtsdurchsetzung gegenüber Online-Plattformen, die auch Telemedien unter dem MStV und in Deutschland niedergelassen²⁷¹ sind. Obwohl nach § 12 Abs. 5 DDG medienrechtliche Bestimmungen der Länder unberührt bleiben, sind Verstöße gegen Art. 26 DSA Ordnungswidrigkeiten nach Art. 31 Abs. 5 Nr. 20-23 DDG, die nach § 31 Abs. 8 Nr. 1 DDG von der BNetzA mit einem Bußgeld geahndet werden können. Insoweit wird mindesten eine Koordinierung erforderlich sein, wenn § 22 Abs. 1 MStV nicht als *lex specialis* gegenüber Art. 26 DSA bei politischer Werbung gesehen wird, was wiederum eine Frage verbleibender Gestaltungsspielräume auf nationaler Ebene ist. Im Hinblick auf die Durchsetzung der Regeln gegen sehr große Online-Plattformen und -Suchmaschinen besteht außerdem eine geteilte Kompetenz mit der Europäischen Kommission und eine ausschließliche Kompetenz der Kommission, wenn es um die Durchsetzung des Abschnitts über systemische Risiken im DSA geht.

Im Bereich der Außenwerbung sind verschiedene Regeln im **Straßenverkehrsrecht und Bauordnungsrecht** relevant, die vorliegend nicht im Einzelnen dargestellt werden

²⁷⁰ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), EU ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1–102.

²⁷¹ Für den MStV ergibt sich das aus dem Anwendungsbereich, für den DSA aus den Regeln zur Zuständigkeit für die Rechtsdurchsetzung, die sich anders als der DSA selbst (Marktortprinzip) am Herkunftslandprinzip orientieren. Zu letzterem eingehend *Etteldorf*, in: Mast/Kettemann/Dreyer/Schulz, Art. 56 DSA.

müssen. Das gilt sowohl für den einfachgesetzlichen Rahmen auf Bundesebene als auch Länderebene. Eine Überwachung der Einhaltung der Regeln findet dort regelmäßig durch die Behörden von Bund oder Ländern statt, die auch über Untersagungs- und Sanktionsbefugnisse verfügen. Regelmäßig wird für Werbung (auch politische) eine Erlaubnis einzuholen sein, wobei die Behörde in ihrer Ermessensausübung an die Grundrechte gebunden ist, was gerade in Wahlzeiten zu Ermessensreduzierungen führen kann. Liegt keine Erlaubnis vor, ist die Werbung rechtswidrig, was regelmäßig als Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann.

Entsprechendes gilt auch für die dargestellte Sonderregel in der in der **BOKraft**. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)²⁷² sieht in § 54 Abs. 1 eine Aufsicht durch die Behörde vor, die nach Landesrecht für die Genehmigung der Personenbeförderung zuständig ist. Verstöße gegen das Verbot politischer Werbung an Taxen und Mietwagen können nach § 45 Abs. 1 Nr. 5 lit. j BOKraft i.V.m. § 61 Abs. 1 Nr. 4 PBefG von dieser Behörde als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld von bis zu 10.000 Euro geahndet werden.

2. Rechtsdurchsetzung aufgrund medienrechtlicher Regeln

Die Rechtsdurchsetzung der Regeln im medienrechtlichen Zusammenhang ist komplexer und vielschichtiger.

Das gilt insbesondere bereits innerhalb der Regeln für den **Rundfunk**. Dies betrifft bereits die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichem Rundfunk, der lediglich einer internen „Aufsicht“ (Binnenkontrolle) durch seine Kontrollgremien unterliegt, und dem privaten Rundfunk, der der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten (bei bundesweitem Rundfunk ggf. unter Beteiligung der Kommission für Zulassung und Aufsicht) unterliegt. Nur beim privaten Rundfunk gibt es insoweit externe Untersagungs- und Sanktionsbefugnisse. Gemäß § 109 Abs. 1 MStV „trifft“ (im Sinne einer Obliegenheit) die zuständige Landesmedienanstalt, wenn sie einen Verstoß gegen die Bestimmungen des MStV feststellt, die „erforderlichen“ Maßnahmen. Dazu gehören insbesondere Beanstandung, Untersagung, Sperrung, Rücknahme und Widerruf. Die Landesmedienanstalten haben also eine Einschreitenspflicht bei Verstößen, verfügen aber über einen Ermessensspielraum im Hinblick auf die Erforderlichkeit einer bestimmten Maßnahme.²⁷³ Dabei sind sie bereits grundrechtlich an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere auch im Lichte der Wechselwirkungslehre²⁷⁴, gebunden. § 109 Abs. 2 MStV konkretisiert diesen für das einschneidende Mittel der Untersagung noch dahingehend, dass eine solche nicht erfolgen darf, wenn die Maßnahme außer Verhältnis zur Bedeutung des Angebots für den Anbieter und die Allgemeinheit steht. Eine Untersagung darf nur erfolgen, wenn ihr Zweck nicht in anderer Weise erreicht werden kann. § 109 MStV erfasst, mit einigen wenigen expliziten Ausnahmen, alle Verstöße gegen den MStV, also sowohl das Verbot von Werbung politischer Art als auch die Sendezeitregeln. Im Hinblick auf das Werbeverbot spielen dabei insbesondere die verbindlichen und gesetzeskonkretisierenden Regeln der Wahlwerbesatzung eine Rolle. Bezüglich der Drittsendezeit wäre etwa eine Beanstandung

²⁷² Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 7 Absatz 4 des Gesetzes vom 11. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 119) geändert worden ist.

²⁷³ *Stettner*, in: HK-MStV, §38 RStV Rn. 8.

²⁷⁴ BVerfGE 7, 198.

der Angemessenheit im Sendekonzept denkbar – insoweit verwundern auch die Vorgaben im Leitfaden Wahlwerbung nicht. Praktisch relevanter wird bei den Drittsendezeiten aber weniger die Aufsicht, sondern eher die Rechtsdurchsetzung zwischen Veranstalter und Parteien sein, da § 68 MStV ein entsprechendes Anbieten eines Spots durch die berechtigten Parteien voraussetzt.

Für Streitigkeiten zwischen privaten Rundfunkveranstaltern und den anspruchsberechtigten Parteien ist der Zivilrechtsweg eröffnet, während Rechtsstreitigkeiten zwischen privaten Rundfunkveranstaltern und Landesmedienanstalten über Aufsichtsmaßnahmen im Zusammenhang mit Drittsendezeiten öffentlich-rechtlicher Natur und damit auf dem Verwaltungsrechtsweg zu lösen sind.²⁷⁵ Anders als Verstöße gegen Drittsendezeitregeln, sind solche gegen das Verbot von Werbung politischer Art nach § 115 S. 1 Nr. 11 MStV Ordnungswidrigkeiten, die mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden können. Entsprechende Regeln bestehen auch auf Ebene der Länder für den nicht-bundesweiten Rundfunk.

In Bezug auf das Verbot von Werbung politischer Art gilt entsprechendes auch für **rundfunkähnliche Telemedien**. In den gesetzlichen Regeln zur Aufsicht gibt es insoweit keine Unterschiede.

Die Aufsicht durch die Landesmedienanstalten erstreckt sich auch auf die inhaltlichen Aspekte von **Telemedien**. Das Transparenzgebot für politische Werbung aus § 22 Abs. 1 MStV ist daher auch Gegenstand von Maßnahmen nach § 109 MStV. Ein Verstoß kann nach § 115 S. 2 Nr. 5 als Ordnungswidrigkeit ebenfalls mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro geahndet werden. Das gilt für Telemedien mit Niederlassung in Deutschland, allerdings nicht für ausländische Telemedien (§ 1 Abs. 7 MStV). Nicht erfasst sind also etwa größere Online-Plattformen selbst (wohl aber deutsche Angebote, die darüber verbreitet werden), die ihren Sitz regelmäßig nicht in Deutschland haben. Eine Anwendbarkeit des MStV darauf zu stützen, dass etwa Zweigniederlassungen in Deutschland bestehen, stößt, wenn es in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine europäische Hauptniederlassung gibt, vor dem Hintergrund des Herkunftslandprinzips aus der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und der e-Commerce-Richtlinie an ihre Grenzen. Nationale Abweichungen sind zwar auf Basis von Zielen im allgemeinen öffentlichen Interesse möglich, werden aber gerade in jüngster Zeit vom Gerichtshof der Europäischen Union sehr eng ausgelegt.

Für **Online-Vermittlungsdienste** im Sinne des EU-Rechts ist daher im Kontext politischer Werbung maßgeblich eine Selbstregulierung relevant. Eine solche kann in ihren Geschäftspolitiken deshalb gesehen werden, als sie aus Initiativen der Selbstregulierung resultieren. Dennoch sind sie im Wesentlichen als Ausdruck unternehmerischer Freiheit zunächst nur im Innenverhältnis zwischen den Vertragschließenden (bspw. Nutzern oder Werbetreibenden auf der einen Seite und Intermediär auf der anderen Seite) relevant, können also höchstens zivilrechtlich durchgesetzt werden. Eine gesetzliche Anknüpfung und damit eine Anknüpfung für die Rechtsdurchsetzung von Behörden findet nur insoweit statt, als Gesetze wie der DSA und der MStV (in Umsetzung der AVMD-Richtlinie) vorsehen, dass bestimmte Intermediäre bestimmte Vereinbarungen mit ihren Nutzern über ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen treffen müssen und so die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen von Nutzern absichern müssen. Nach § 98 Abs. 3 MStV betrifft das für

²⁷⁵ Dörr, in: HK-MStV §42 RStV Rn. 53 mit Verweis auf aA von Flechsig, in: Binder/Vesting, § 42 RStV Rn. 68 ff.; OLG Koblenz, NJW 1994, 56.

Video-Sharing-Plattformen auch die Einhaltung von werberechtlichen Vorgaben durch ihre Nutzer, erstreckt sich aber zum derzeitigen Zeitpunkt nicht auf den Bereich politischer Werbung im Speziellen. Im DSA können aber in Zukunft Verhaltenskodizes dem System des DSA und damit auch der Aufsicht – im hier relevanten Bereich aber lediglich der ausschließlichen Aufsicht durch die Europäische Kommission – zugeführt werden.²⁷⁶

Bei der **Presse** schließlich besteht der große Unterschied, dass hier herkömmlich keine unmittelbare Aufsicht stattfindet. Untersagungen, wie sie etwa im Rundfunk auch für die zukünftige Ausstrahlung eines Werbespots erfolgen können, kennt das Presserecht nicht. Allerdings stellen Verstöße gegen Kennzeichnungspflichten von (auch politischen) Anzeigen in periodischen Druckerzeugnissen Ordnungswidrigkeiten dar. Die Bußgeldhöchstgrenzen sind dabei sehr verschieden: Sie reichen von bis zu 5.000 Euro (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) über 10.000 Euro (Saarland) und 25.000 Euro (Brandenburg), bis zu 50.000 Euro (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Im Bayerischen Pressegesetz ist keine Höchstgrenze vorgesehen. In einigen Länder, bspw. Hessen und Bayern, kann bei Verstößen gegen die Kennzeichnungspflicht sogar die Einziehung des Druckwerks und der zu seiner Herstellung verwendeten Materialien angeordnet werden. Dass es aber hier eher um einen formalen Prozess geht, und nicht um die auch inhaltliche Bewertung einer Werbung wie im Rundfunk, wird veranschaulicht durch die Zuständigkeit für die Ahnung von Ordnungswidrigkeiten. Diese ist sehr unterschiedlich, betrifft aber im wesentlichen Landesämter sowie Ordnungsbehörden. In NRW ist beispielsweise die Kreisordnungsbehörde zuständig, in Sachsen die Landkreise und die Kreisfreien Städte, in Berlin die Polizei Berlin, in Bremen die Ortspolizeibehörde, in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium Karlsruhe, in Sachsen-Anhalt das Landesverwaltungsamt. Lediglich in Rheinland-Pfalz ist die Medienanstalt Rheinland-Pfalz auch für diesen Sonderbereich der Presse zuständig.

Im Übrigen haben sich weite Teile der Presse auch der Selbstregulierung unter dem Deutschen Presserat angeschlossen. In seinem Beschwerdeausschuss prüft der Presserat auch Beschwerden zu Verstößen gegen den Pressekodex, worunter ebenfalls Kennzeichnungspflichten vorgesehen sind. Im Verstoßfall kann der Presserat jedoch keine verbindlichen Untersagungen oder gar Bußgelder aussprechen. Als „Sanktionsmittel“ stehen lediglich Hinweise, Missbilligungen, öffentliche Rügen (mit Abdruckverpflichtung) oder nicht-öffentliche Rügen zur Verfügung. Die Abdruckverpflichtung der Presse ergibt sich dabei lediglich aus der Selbstverpflichtung, die aber nicht einklagbar ist. Insoweit ist die größte Repressalie hier eher ein Imageschaden.

Die Darstellung zeigt, dass sich die zunehmende Medienkonvergenz in der Rechtsdurchsetzung nicht abbildet. Selbst in den Bereichen, in denen ähnliche Untersagungs- und Sanktionsbefugnisse theoretisch bestehen, werden diese unterschiedlich intensiv durchgesetzt. So ist zwar die mangelnde Kennzeichnung (politischer) Werbung im Pressebereich eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit. Sie wird allerdings in der Praxis nur selten geahndet²⁷⁷, was sich schon mit Blick auf die zuständigen Behörden (Polizei, Landesämter, etc.) erklären lässt, für deren normalen Aufgabenkreis die Ahndung (und Kontrolle) von Verstößen gegen das Presserecht wohl eher bereichsfremd sein dürfte. Im Telemedienbereich hingegen sind die

²⁷⁶ Dazu unten, C.1.c und C.2.

²⁷⁷ Hoene in: Soehring/Hoene, Redaktionelle Arbeit und Werbung, Rn. 24.7.

Landesmedienanstalten mit der Aufsicht betraut, müssen also bei Verstößen handeln. Sie stehen praktisch aber vor der Herausforderung der schiereren Masse an Akteuren und Inhalten, die zu regulieren sind. Es gibt keine generellen Registrierungs- oder Meldepflichten für Telemedien, sodass die Aufsicht initiativ erfolgen muss. Dabei bedienen sich die Landesmedienanstalten teilweise bereits technischer Hilfsmittel wie des KI-Tools KIVI²⁷⁸ zur Aufspürung rechtswidriger Inhalte, die sich aber nur bedingt für Materien wie politische Werbung eignen. Insoweit steht eine effektive Rechtsdurchsetzung unter der Bedingung, dass sich adressierte Akteure überhaupt ihrer Pflichten (Verbot oder Transparenzpflicht) bewusst sind und ein weitgreifendes Monitoring sichergestellt werden kann. Die Medienanstalten arbeiten mit einer Vielzahl von Projekten und Leitfäden für eine Aufklärung in dieser Hinsicht. Dass aber praktisch bereits eine Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in der Form eingetreten ist, wie sie im Rundfunk durch zugelassene Veranstalter durch entsprechende Strukturen praktiziert wird, ist zu bezweifeln.²⁷⁹ Im Rundfunk dagegen ist der Zugriff auf zugelassene Veranstalter leichter, die zu beaufsichtigenden Inhalte überschaubarer und innerhalb etablierter Strukturen bereits Gegenstand einer internen Vorprüfung durch die Veranstalter.

VI. Zusammenfassung des Rechtsrahmens in Deutschland

Die Analyse des **grundrechtlichen Rahmens** für politische Werbung ergibt, dass vor allem zwei Bereiche in der Gewichtung der einschlägigen Grundrechte – einerseits Art. 5 Abs. 1 S. 2 auf Seiten der Medien, andererseits Art. 21 GG ggf. in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 38 GG – zu unterscheiden sind: Eigene (auch politische) redaktionelle Berichterstattung und fremde politische Werbung.

Bei der **redaktionellen Berichterstattung** ist der Kern der Medienfreiheiten in der Form der Programmfreiheit und redaktionellen Freiheit betroffen, die von staatlichen Eingriffen grundsätzlich freizuhalten sind. Ein aus der Verfassung abgeleitetes Zugangsrecht von politischen Akteuren zu redaktionellen Formaten ergibt sich nicht. Gewisse Einschränkungen finden im Rundfunk bei der Besetzung von politischen Formaten wie Kanzler-Duellen oder Elefantenrunden aber insoweit Anwendung, dass der Rundfunk, soweit er, auch ohne verpflichtet zu sein, politischen Akteuren den Zugang zu solchen Sendungen gewährt, er zur Einhaltung des Chancengleichheitsgrundsatzes verpflichtet ist. Dabei geht es aber nur um eine angemessene Beteiligung, die sich auch an der Bedeutung einer Partei orientiert und deren Umsetzung innerhalb des gesamten Programmkonzepts erfolgt, nicht zwingend in einem bestimmten Format. Es bleibt ein Gestaltungsspielraum des Rundfunks. Das gilt wegen unmittelbarer Grundrechtsbindung und auch

²⁷⁸ Vgl. <https://www.medienanstalt-nrw.de/zum-nachlesen/recht-und-aufsicht/mit-kuenstlicher-intelligenz-zu-einer-modernen-medienaufsicht.html>.

²⁷⁹ Siehe dazu etwa *Schmid/Braam/Mischke*, in MMR 2020, 18, 22, die aus Sicht der Regulierungsbehörden den Fall zur Europawahl 2019 ansprechen, bei dem Influencer von einer Agentur proaktiv angeschrieben wurden, um Kampagne gegen die damalige Urheberrechtsreform zu machen („Art. 13-Proteste“). Die Untersuchung der Landesanstalt für Medien NRW, die unter anderem Rezo („die Zerstörung der CDU“) und andere in NRW ansässige Influencer betraf, konnte keine politische Werbung feststellen, zeigte aber, dass sich die meisten der angesprochenen YouTuber des Verbots nicht bewusst waren.

einfachgesetzlicher Bindung über § 5 PartG jedenfalls so für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Mangels entsprechender Bindungen, lediglich gegebenenfalls in mittelbarer Form, muss dem privaten Rundfunk hier jedoch ein weit größerer Gestaltungsspielraum zugesprochen werden. Für Presse und Online-Medien existieren vergleichbare Resultate aus entsprechender Rechtsprechung nicht. Vielmehr wird der Presse eine weitgehende Tendenzfreiheit zugesprochen.

Politische Werbung/Wahlwerbung gehört demgegenüber zum Kern der Freiheit der Parteien, die ihre Inhalte dem Bürger auch vermitteln wollen, um den demokratischen Willensbildungsprozess mitzugestalten. Im Zusammenhang mit Wahlen verdichtet sich dieses grundrechtlich geschützte Interesse. Trotz dieser Bedeutung nimmt das BVerfG bislang kein unbeschränktes Zugangsrecht von Parteien zu Werbeformen in den einzelnen Mediengattungen an. Lediglich, wenn es keine Zugangsmöglichkeiten zu Werbung (auch Plakatwerbung) mehr gäbe, könnte man aus der bisherigen Rechtsprechung eine Tendenz für ein Zugangsrecht ableiten. Obwohl das BVerfG die Bedeutung gerade des Rundfunks als Werbemittel für Parteien betont, gilt die Beschränkung der Auflagen auch für diesen. Lediglich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wurde (dort aber noch unter der Bedingung der Konzentration des Rundfunks in öffentlicher Hand) ein Ausgestaltungsauftrag des Gesetzgebers zu den Sendezeitanteilen für Wahlwerbung angenommen. Das bedeutet, eine Pflicht des Gesetzgebers, Sendezeiten für Wahlwerbung einzuräumen, besteht von Verfassung wegen nicht. Wenn diese Möglichkeit aber eröffnet wird, durch eine entsprechende gesetzliche Pflicht oder die eigenständige Eröffnung durch den Rundfunk, ist aber auch insoweit der Chancengleichheitsgrundsatz zu wahren. Ein Zugangsrecht zu politischer Werbung im Rundfunk besteht daher auch außerhalb von Wahlzeiten nicht. Die Presse darf auf Basis der Tendenzfreiheit weitreichend den Abdruck von Wahlkampfanzeigen ablehnen, ohne die Chancengleichheit wahren zu müssen.

Für den Online-Bereich wurde jedenfalls die Bedeutung marktmächtiger Plattformen für die Vermittlung politischer Inhalte anerkannt, weshalb Pflichten bei der Inhaltmoderation in Bezug auf die Grundrechte angenommen werden, aber eine unmittelbare Grundrechtsbindung (noch) offen gelassen wird. Umgekehrt lassen sich aber bislang auch keine Ansätze aus der Rechtsprechung des BVerfG ableiten, dass ein einfachgesetzliches Verbot von politischer Werbung verfassungswidrig wäre, wobei ein solches in Bayern aber nicht auch Volksbegehren erfassen dürfte, solange die bisherige Rechtsprechung bestehen bleibt. Umgekehrt ergibt sich aber auch gerade keine verfassungsrechtliche Pflicht, ein Verbot einzuführen. Der EGMR hingegen hat teilweise bereits eine Grundrechtswidrigkeit solcher politischer Werbeverbote angenommen, stellt aber jedenfalls hohe Anforderungen an einen solchen Eingriff unter Berücksichtigung damit verfolgter kultureller Zielsetzungen. Eine „Aufsicht und Rechtsdurchsetzung“ findet, außerhalb sehr beschränkter strafrechtlicher Anknüpfungsmöglichkeiten, nur im Rahmen der Haushaltsgebung zwischen Regierung und Parlament ggf. von oppositionellen Parteien und damit nicht spezifisch statt.

Aus dem Grundsatz der parteipolitischen Neutralität leitet das BVerfG ein Verbot für die Verwendung von staatlichen Mitteln dann ab, wenn sie einseitig zugunsten oder zulasten von Parteien eingesetzt werden. Für **staatliche Information und Öffentlichkeitsarbeit** folgt daraus ein an den Staat, nicht an die Medien, gerichtetes Verbot aus der Verfassung. Währenddessen ergibt sich gerade aus den demokratischen Prinzipien ein grundrechtlich geschütztes Interesse an der hiervon abzugrenzenden staatlichen Öffentlichkeitsarbeit, die sich auf die rein sachliche Information der Bevölkerung, auch über Medien, beschränkt. Zur Abgrenzung zwischen (zulässiger) Information und (unzulässiger) Werbung stellt die

Rechtsprechung hier auf eine Reihe von Kriterien ab, die neben der Frage nach einem („zu“) werblichen Charakter etwa den zeitlichen Zusammenhang zu einer Wahl und den Kontext zu bzw. Wirkweisen des Inhalts auf anderen Parteien/politischen Akteuren betreffen.

Auf **einfachgesetzlicher Ebene** werden die vom BVerfG entwickelten Grundsätze zwar aufgegriffen und insbesondere von ausführenden Exekutivvorgängen berücksichtigt. Allerdings hat der Gesetzgeber sie für verschiedene Verbreitungsarten von Werbung unterschiedlich und vor allem unterschiedlich stark gesetzlich etabliert.

Auf **Bundesebene** finden sich keine medienspezifischen Regeln, sondern eher sektorübergreifende Rahmenbedingungen. Wahlgesetze schränken politische Werbung nur in zeitlichem (Verbreiten von Umfrageergebnissen) und räumlichen Zusammenhang (Werbemaßnahmen im Umfeld von Wahllokalen) mit Wahlen ein. Das PartG statuiert insbesondere einfachgesetzlich den Grundsatz der Chancengleichheit von Parteien, der unmittelbar vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu beachten ist und mittelbar durch Verweise in Landesmediengesetzen auch vom privaten Rundfunk. Die Wirtschaftsregulierung auf Bundesebene, zum Beispiel in UWG und DDG, erfasst politische Werbung nicht, da von der dortigen Werbedefinition nur Inhalte gewerblicher oder kommerzieller Natur erfasst werden. Lediglich im Straßenverkehrsrecht gibt es Sonderregeln in Form bspw. von Beschränkungen der Außenwerbung oder des Verbots politischer Werbung an Mietwagen und Taxen, die aber verkehrssicherheitsrechtliche Ziele verfolgen und nicht im Kontext des Schutzes politischer Meinungsbildungsprozesse stehen.

Die **einfachgesetzlichen Regeln** auf Landesebene sind dagegen für politische Werbung in den Medien relevanter.

Vorschriften des Straßenverkehrs-, Wege und Bauordnungsrecht verfolgen wie auf Bundesebene eher den Schutz der Verkehrssicherheit oder des ästhetischen Stadtbilds. Die Zulässigkeit politischer **Außenwerbung** (Plakate, Hinweisschilder, Anschlagstafeln, etc.) hängt regelmäßig von Ausnahmegenehmigungen durch Behörden auf Basis von Ermessensentscheidungen ab, die nur dann erteilt werden, wenn sie die Verkehrssicherheit oder das Stadtbild nicht beeinträchtigen. Regelmäßig erfolgen Genehmigungen dabei nur anlassbezogen (politische Veranstaltungen oder bevorstehende Wahlen). Unterschiedlich behandelt werden kommerzielle und politische Werbung teilweise dadurch, dass politische Werbung nur an bestimmten Standorten zulässig ist, etwa an dafür ausgewiesenen Anschlagstafeln.

Im Übrigen ist in der Medienregulierung eine Abstufung in der Intensität der Beschränkungen für politische Werbung zu erkennen.

Der stärksten Regulierung unterliegen **Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien**. Für sie gilt ein generelles Verbot von Werbung politischer Art nach § 8 Abs. 9 MStV. Davon nicht erfasst und damit zulässig sind Beiträge im Dienste der Öffentlichkeit („social advertising“). Es wurde mit dem Ziel eingeführt, zu verhindern, dass sich einzelne finanzstarke politische Akteure über den Rundfunk Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung erkaufen können. Dass das Verbot (zunächst) nur für den Rundfunk eingeführt wurde, wurde mit der besonderen Breitenwirkung dieses Mediums und der besonderen Konzeption des Rundfunks begründet. Dieser soll weitgehend von bestimmender und damit zu direkter und großer politischer Einflussnahme freigehalten werden, was auch durch Zulassungsregeln und Besetzung von Gremien sichergestellt wird.

Die Erweiterung des Verbots auf rundfunkähnliche Telemedien erfolgte aus Gründen der Vergleichbarkeit dieser Medien mit dem Rundfunk und damit einer notwendigen, jedoch nicht in allen Details wie den Ausnahmen zur Wahlwerbung durchgeführten, Angleichung der Rechtsrahmen.

Weder der Begriff der Werbung politischer Art noch der der Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit sind vom Gesetz näher definiert. Es besteht bislang lediglich eine Konkretisierungsbefugnis der Landesmedienanstalten und Gremien des Rundfunks. Für den privaten Rundfunk finden sich wesentliche Konkretisierungen in der Werbesatzung der Landesmedienanstalten, die das weite Verständnis der Regulierungsbehörden demonstrieren: Es gehe um Inhalte Dritter, die zur Darstellung oder im Interesse parteipolitischer, gesellschaftspolitischer, sozialpolitischer oder vergleichbarer Ziele verbreitet werden. Auch redaktionelle Inhalte können erfasst werden, wenn sie sich etwa als politische Themenplatzierung darstellen. Entgeltlichkeit ist nicht vorausgesetzt, begründet aber eine Vermutung für politische Werbung. Für den Rundfunk findet (teilweise) eine Durchbrechung statt, wonach bestimmte Veranstalter im Rahmen von Wahlen politischen Parteien angemessene Sendezeit einräumen müssen oder dürfen. Für den bundesweiten privaten Rundfunk existiert eine einheitliche Regel in § 68 Abs. 2 MStV, die eine entsprechende Pflicht im Rahmen von Bundestags- und Europawahlen bei Erstattung von Selbstkosten für die Ausstrahlung vorsieht. Für rundfunkähnliche Telemedien ist diese Ausnahme vom Verbot entsprechend der Begründung wohl intendiert, in Folge der Verweise im MStV aber nicht erfolgt, ohne dass eine Analogie dies beheben könnte.

Ähnliche Regeln gibt es in den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen der Länder für den öffentlich-rechtlichen sowie nicht-bundesweiten Rundfunk. Diese unterscheiden sich stark in ihren Einzelheiten, ob also ein Recht oder eine Pflicht vorgesehen ist, welche Veranstalter und welche Berechtigte betroffen sind, für welche Wahlen oder Legitimationsprozesse sie gelten und ob eine Beschränkung auf die Erstattung von Selbstkosten erfolgt. Gegenüber dem Verbot für rundfunkähnliche Telemedien privilegieren diese Regeln den Rundfunk also regelmäßig nicht, da Pflichten eine Beschränkung der Rundfunkfreiheit darstellen und die Beschränkung auf Selbstkosten auch den finanziellen Gewinn aus der Ausstrahlung solcher Inhalte verhindert. Die Regeln unterliegen der Aufsicht und den Sanktionsbefugnissen durch die Landesmedienanstalten, ihnen ist also (obligatorisch) von den Regulierungsbehörden mit erforderlichen Maßnahmen (Ermessen) zu begegnen. Verstöße gegen das Verbot von Werbung politischer Art stellen insbesondere Ordnungswidrigkeiten dar, die mit Geldbußen von bis zu 50.000 Euro geahndet werden können.

Für alle **sonstigen („einfachen“) Telemedien**, die in Deutschland niedergelassen sind, gilt kein Verbot, sondern eine Transparenzpflicht für Werbung politischer Art nach § 22 Abs. 1 S. 3 MStV. Sie müssen auf den Werbetreibenden oder Auftraggeber in angemessener Weise deutlich hinweisen. Entsprechende Beeinflussungsmöglichkeiten auf den Meinungsmarkt, denen mit Verboten zu begegnen wäre, wurden vom Gesetzgeber in diesem Zusammenhang nicht gesehen, wohl aber ein Informationsbedürfnis für Rezipienten, das diese befähigt, ihren Willensbildungsprozess auf transparente Informationen zu stützen. Telemedien unterliegen in diesem Bereich ebenfalls der Aufsicht durch die Landesmedienanstalten und Verstöße stellen gleichermaßen Ordnungswidrigkeiten dar.

Intermediäre und andere Online-Vermittlungsdienste sind regelmäßig ebenfalls Telemedien im Sinne des MStV. Praktisch eingeschränkt wird die für diese geltende Transparenzpflicht aber dadurch, dass die Geltung des MStV von einer Niederlassung in Deutschland abhängt, die bei den größeren sozialen Medien regelmäßig nicht vorliegt. Dort richtet sich die „Zulässigkeit“ politischer Werbung nach den eigenen Geschäftsbedingungen der Akteure, die teilweise von Selbstregulierungsinitiativen auf EU-Ebene geprägt sind. Diese gehen von einem anderen Verständnis „politischer Werbung“ als der gesetzliche Rahmen in Deutschland aus, erfassen beispielsweise auch „gesellschaftlich relevante Themen“, und sind nicht behördlich durchsetzbar. Eine Durchsetzung von Rechten und Pflichten ist regelmäßig nur inter partes möglich. Obwohl die Marktbedeutung solcher Intermediäre – die zumindest argumentativ vergleichbar mit einer Breitenwirkung ist – auch vom BVerfG anerkannt wird und trotz der Tatsache, dass sich Bürger über solche Medien auch politisch informieren und umgekehrt politische Akteure diese Medien vermehrt für politische Werbung nutzen, ist die Regulierung der klassischen elektronischen Medien einerseits und Online-Medien andererseits völlig unterschiedlich. Insoweit können möglicherweise auch ungewünschte Nebeneffekte daraus resultieren, dass ein Werbemittel, das eine bestimmte Zielgruppe adressiert, versperrt ist, während ein anderes Werbemittel, das eine andere Zielgruppe adressiert, völlig frei zugänglich ist, was sich dann in Wahlentscheidungen spiegeln kann. Das gilt umso mehr, weil sich im Online-Bereich, anders als in reinen Massenmedien wie Presse und Rundfunk, die Werbung an „die Allgemeinheit“ ausstrahlen, aus den technischen Möglichkeiten des Microtargeting²⁸⁰, auch im Zusammenhang mit Dark Ads²⁸¹, intensivere Gefahren für den demokratischen Willensbildungsprozess ergeben.²⁸² Algorithmen-gestützter Wahlkampf hat sich, ungeachtet datenschutzrechtlicher Bedenken,²⁸³ bereits in der Praxis etabliert.²⁸⁴ Es besteht also der Bedarf einer Reform für politische Werbung, die einerseits im Online-Bereich ansetzen,²⁸⁵ andererseits im Bereich der klassischen Medien die aufgezeigten Räume der Reduzierung der Begrenzungen nutzen sollte.

Die **Presse** hingegen unterliegt nach den Regeln der Landespressegesetze lediglich einer Kennzeichnungspflicht für entgeltliche Inhalte. Darunter fallen nicht nur, aber auch politische Anzeigen, da die Pflicht nicht vom Inhalt, sondern von einer Entgeltlichkeit auf Seiten des Verlags abhängt. Betroffen sind aber nur periodische Druckwerke, nicht hingegen die (reine) Online-Presse. Verstöße sind als Ordnungswidrigkeiten bußgeldbewehrt, wobei die maximale Höhe sich je nach Land unterscheidet und dabei von bis zu 5.000 Euro bis hin zu 50.000 Euro reicht. Im Übrigen gelten, auch für die Online-Presse, bei entsprechender Selbstverpflichtung die Regeln des Pressekodex, die ebenfalls eine Kennzeichnung fordern. Die „Rechtsdurchsetzung“ erschöpft sich hier aber bei Verstößen in Rügen, Missbilligungen und Hinweisen durch den Deutschen Presserat.

²⁸⁰ Eingehend zu den Problematiken etwa *Gafus*, in: AfP 2022, 285, 285 ff.

²⁸¹ Als „dark posts“ oder „dark ads“ bezeichnet man targetierte Inhalte/Werbung, die nur für bestimmte Zielgruppen zu bestimmten Zeitpunkten zu sehen sind, für andere aber verborgen bleiben.

²⁸² *Flamme/Mehlan*, in: K&R 2020, 572, 573 f.; *Gafus*, in: AfP 2022, 285, 285 ff.

²⁸³ Vgl. dazu etwa die Beschwerden, die die Datenschutzorganisation noyb gegen deutsche Parteien wegen der Verwendung von Microtargeting eingereicht hat. Übersicht unter <https://noyb.eu/en/project/political-microtargeting-manipulation-tracking>.

²⁸⁴ *Klaas*, in: MMR 2019, 84, 89.

²⁸⁵ So auch *Schmid/Braam/Mischke*, in: MMR 2020, 18, 22; *Bayer/Holzengel*, in: K&R2022, 240, 244.

C. Ausblick: Übersicht zu Regelungen auf EU-Ebene und kommenden Neuerungen

Eine eingehende Untersuchung des Unionsrechts in Bezug auf politische Werbung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Eine solche würde insbesondere auch eine Befassung mit dem Primärrecht erfordern, insbesondere hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenzen und Grundfreiheiten, die im Rahmen der Rechtsetzung eine Rolle spielen. Angesichts der vor allem jüngeren Erweiterung des Rechtsrahmens für die Binnenmarktregulierung, die direkt oder indirekt auch politische Werbung betrifft, soll nachfolgend nur überblickhaft auf relevante Regeln im EU-Sekundärrecht eingegangen werden. Es werden dabei Herausforderungen hervorgehoben, die sich für die Zukunft der Regulierung politischer Werbung, auch auf nationaler Ebene, stellen.

1. AVMD, EMFA und DSA im Kontext politischer Werbung

a. AVMD-Richtlinie

Die Verpflichtung zur positiven Ausgestaltung der Rundfunkordnung wie in Deutschland ist kein gesamteuropäisches Phänomen.²⁸⁶ Es verwundert daher nicht, dass die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie)²⁸⁷ als Herzstück europäischer Medienregulierung, deren Umsetzung wesentlich im MStV erfolgt, keine Harmonisierungsvorgaben zu politischer Werbung trifft. Vielmehr sind darin nur Sendungen zur politischen Information adressiert, in denen Sponsoring und Produktplatzierung verboten sind. Die Begriffe der „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“ und der „Spendenaufrufe zu Wohltätigkeitszwecken“, die nach dem MStV keine Werbung politischer Art darstellen, wurden vom MStV aus der AVMD-Richtlinie entnommen. Dort steht er aber in Erwgr. 43 (nur) im Zusammenhang damit, dass diese nicht auf die Werbezeit anzurechnen sind, die nach der Richtlinie quantitativen Beschränkungen unterliegt. Dort fehlt aber anders als im MStV das Merkmal der Unentgeltlichkeit. Erwgr. 43 geht vielmehr davon aus, dass eine Selbstkostenerstattung hier möglich ist. Ansonsten finden sich in der Richtlinie eine Reihe von quantitativen und qualitativen Werbebestimmungen, die, in unterschiedlichem Maße, für Fernsehen, VoD und Video-Sharing-Plattformen gelten. Das Vorhandensein von Werberegeln und das der AVMD-Richtlinie zugrundeliegende Herkunftslandprinzip sperren jedoch nicht notwendige und angemessene nationale Regeln

²⁸⁶ Zur Situation in anderen Mitgliedstaaten der Union *Cappello (Hsrg.)*, Medienberichterstattung bei Wahlen; *Furnémont/Kevin*, Regulation of political advertising.

²⁸⁷ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), EU ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1–24, in der Fassung der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, EU ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69–92.

zu bestimmten Sonderformen von Werbung, die im öffentlichen Interesse, bspw. zur Vielfaltssicherung, erlassen werden.²⁸⁸

b. Europäisches Medienfreiheitsgesetz

Das Europäische Medienfreiheitsgesetz (EMFA)²⁸⁹ enthält zwar vielfältige Regeln auch zur Beschränkung der und Transparenz von politischer Einflussnahme auf die Medien, nicht aber zur politischen Werbung. Insbesondere soll gerade der Bereich der PW-VO vom EMFA unberührt bleiben (Art. 2 Abs. 2 lit. f) EMFA). Mit Art. 25 EMFA ist allerdings eine Regelung zur Zuweisung öffentlicher Mittel für staatliche Werbung enthalten, die mindestens mittelbar den vorliegend relevanten Bereich betrifft. Die Verpflichtungen umfassen sowohl Beschränkungen als auch Transparenzvorgaben, wie im Folgenden dargelegt wird.

Einerseits sollen staatliche Werbemittel an Mediendienstanbieter (nach dem Verständnis des EMFA: audiovisuelle Medien, Hörfunk, Presse, Online-Medien, etc. soweit redaktionell ausgestaltet) oder Online-Plattformen nach transparenten, objektiven, verhältnismäßigen und nichtdiskriminierenden Kriterien vergeben werden. Die Mitgliedstaaten sollen zudem bestrebt sein, sicherzustellen, dass die jährlichen öffentlichen Gesamtausgaben, die für staatliche Werbung zugewiesen werden, unter Berücksichtigung der nationalen und lokalen Besonderheiten der betreffenden Medienmärkte einer großen Vielfalt verschiedener auf dem Markt vertretener Mediendienstanbieter verteilt werden. Das soll nach Erwgr. 72 vor allem für die Anbieter gelten, die einige oder alle relevanten Mitglieder der Öffentlichkeit in angemessener Weise erreichen können, um Chancengleichheit im Binnenmarkt herzustellen. Der Umsetzung dieses Gerechtigkeits- und Vielfaltsgedankens, der vor allem aus dem hohen Mittelzufluss in den Online-Bereich resultiert und die Notwendigkeit eines unverfälschten Wettbewerbs zwischen Mediendiensten und Online-Plattformen als Regulierungsziel anspricht²⁹⁰, sind unter der bestehenden Rechtslage in Deutschland bereits Grenzen gesetzt. Bestimmte Arten der hier gemeinten „staatlichen Werbung“ sind bereits unter dem Grundsatz der Chancengleichheit und parteipolitischen Neutralität per se verboten – der EMFA geht von dem Grundverständnis aus, dass der Staat werben kann, aber nicht muss.²⁹¹ Mehr aber betrifft das die einfachgesetzliche Ebene: Da nach nationalem Recht in Deutschland für audiovisuelle Medien und Hörfunk ein Verbot politischer und damit zumindest zum Großteil²⁹² auch staatlicher Werbung gilt, könnten nur sonstige Telemedien, die Presse und Online-Plattformen von einer gleichgewichtig(er)en Verteilung im Sinne des EMFA profitieren. Die Intention einer solchen „Teilgerechtigkeit“ für bestimmte Medien, die gleichsam zu einer (weiteren)

²⁸⁸ Zum Verbot deutschen Verbot regionalisierter Werbung EuGH, Urt. v. 3.2.2023, Rs. C-555/19, Fussl Modestraße Mayr, ECLI:EU:C:2021:89. Eingehend *Cole*, in: AfP 2021, 1, 1 ff.; ebenfalls Ukrow, Sicherung regionaler Vielfalt - Außer Mode?; ebenfalls *Ory*, in: AfP 2022, 77, 87 ff.

²⁸⁹ Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), EU ABI. L, 2024/1083, 17.4.2024.

²⁹⁰ Erwgr. 73.

²⁹¹ Oben unter B.I.5.

²⁹² Art. 2 Nr. 19 EMFA definiert staatliche Werbung als „die Platzierung, Herausstellung, Veröffentlichung oder Verbreitung einer Werbebotschaft oder von Eigenwerbung oder einer öffentlichen Mitteilung oder Informationskampagne in einem Mediendienst oder auf einer Online-Plattform, in der Regel gegen Entgelt oder jegliche sonstige Gegenleistungen, durch oder für eine Behörde oder öffentliche Stelle“. Daher würde Art. 25 UAbs.2 EMFA für Rundfunk und rundfunkähnliche Telemedien nur die dort (in engen Grenzen) zulässige staatliche Öffentlichkeitsarbeit und Verlautbarungsrechte betreffen.

Benachteiligung des Rundfunks führen könnte, ist dem medienübergreifenden Ansatz des EMFA aber nicht zu entnehmen, wäre also, wie es der EMFA auch als möglich vorsieht, mit nationalen und lokalen Besonderheiten der einschlägigen Medienmärkte sowie nationalen Governance-Modellen zu begründen, was im Blick auf die zunehmende Medienkonvergenz wie oben beschrieben schwierig sein dürfte. Vielmehr intendiert der EMFA – jedenfalls in seinem begrenzten Regelungsbereich – eine gleiche Behandlung aller Formen meinungsbildungsrelevanter Medien und steht damit im Gleichklang auch zur AVMD-RL, die bei ihren jeweiligen Reformen die schrittweise Schaffung eines Level-Playing-Fields in den Blick nimmt.

Andererseits sollen unter Art. 25 Behörden oder öffentliche Stellen jährlich Informationen über ihre öffentlichen Ausgaben für staatliche Werbung veröffentlichen, was von den nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen unter dem EMFA oder anderen zuständigen unabhängigen Behörden beobachtet und wiederum zum Gegenstand eines Jahresberichts gemacht werden soll. Je nach Umsetzung in Deutschland, könnte das insoweit zu dem Ergebnis führen, dass die Landesmedienanstalten nicht nur die Regeln zur politischen Werbung unter dem MStV überwachen, sondern auch den Zufluss staatlicher Werbemittel in die Medien beobachten (müssen).²⁹³

c. *Digital Services Act*

Der Digital Services Act (DSA)²⁹⁴ enthält ebenfalls keine Sonderregeln für politische Werbung, ist aber mittelbar relevant im Bereich von Online-Plattformen. Das betrifft zunächst die Transparenz und den Schutz von Medienfreiheit und -pluralismus innerhalb der Inthaltmoderation solcher Dienste (Art. 14 DSA). Auch die von der Kommission betriebene Transparenzdatenbank (Art. 24 Abs. 5 DSA), die die Plattformen mit Informationen über moderierte Inhalte befüllen müssen, wird zumindest Erkenntnisse über den Umgang (auch) mit politischen Inhalten liefern.²⁹⁵ Weiter betreffen die umfassenden Transparenzpflichten für Online-Werbung²⁹⁶ (Art. 26 DSA) zu Akteuren und dahinterstehenden Algorithmen alle Arten von Werbung – die Definition in Art. 3 lit. r DSA ist nämlich unabhängig davon, ob eine Botschaft gewerbliche oder nichtgewerbliche Zwecke verfolgt, sondern es kommt für den erforderlichen Dienstleistungscharakter (auch kompetenzrechtlich) nur darauf an, dass die Online-Plattform als Webdienstleister ein Entgelt für die Vermittlung erhält. Gleiche mittelbare Relevanz gilt in Bezug auf politische Inhalte im Kontext der Transparenz von Empfehlungssystemen (Art. 27). Die Beschränkungen von targetierter Werbung (Profiling) erstrecken sich auf das Verbot der Nutzung von personenbezogenen Daten über politische Meinungen. Noch weitergehende Transparenzpflichten bei der Online-Werbung treffen sehr große Online-Plattformen (VLOPs, vom Englischen „very large online platforms“) und sehr große Online-Suchmaschinen (VLOSEs, vom Englischen „very large online search engines“).

²⁹³ Vgl. zum bisherigen Kontext oben unter B.I.5

²⁹⁴ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste), EU ABl. L 277 vom 27.10.2022, p. 1–102.

²⁹⁵ So lässt sich beispielsweise dort auch nach dem Moderationsgrund „political advertising“ suchen.

²⁹⁶ Die Definition des DSA („gewerbliche oder nichtgewerbliche Zwecke“) beschränkt sich nicht wie der MStV auf Wirtschaftswerbung.

Ein weniger offensichtlicher Anknüpfungspunkt findet sich in den Risikobewertungspflichten und, darauf aufbauend, Risikominderungspflichten der VLOPs und VLOSEs. Art. 34 Abs. 1 lit. c) DSA sieht eine Risikobewertungspflicht für systemische Risiken auf solchen Plattformen vor, die unter anderem auch „alle tatsächlichen oder absehbaren nachteiligen Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte und auf Wahlprozesse“ erfassen. Systemische Risiken können dabei etwa aus den (algorithmischen) Empfehlungs- und Werbesystemen, der Art und Weise der Inhaltmoderation oder sogar der Datenpraxis der Angebote resultieren. Werden solche festgestellt, sind „angemessene, verhältnismäßige und wirksame“ Risikominderungsmaßnahmen zu ergreifen, die ebenfalls eine Vielzahl möglicher Mittel erfassen können – neben einer Anpassung der genannten Systeme etwa auch Informations- und Sensibilisierungskampagnen. Verpflichtet sind darunter aber nur wenige von der Europäischen Kommission als VLOPs und VLOSEs benannte Akteure.²⁹⁷

Mit dem DSA wurden der Europäischen Kommission vor allem, aber nicht nur im Bereich der VLOP- und VLOSE-Regulierung auch eine Reihe von Konkretisierungsbefugnissen durch den Erlass delegierter Rechtsakte oder Leitlinien zugewiesen. Nach Art. 35 Abs. 3 kann sie insbesondere Leitlinien für die Risikominderungspflichten der VLOPs und VLOSE erlassen. Im vorliegenden Zusammenhang relevant sind dabei die bereits getroffenen Leitlinien der Kommission für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen zur Minderung systemischer Risiken in Wahlprozessen.²⁹⁸ Diese weisen auf die Notwendigkeit hin, dass sich die Plattformen aktuell auf das Inkrafttreten der PW-VO vorbereiten. Bereits im Vorfeld der Anwendbarkeit sollten sie daher auch Maßnahmen in Bezug auf Informationspflichten, Werbearchive, Überprüfungssysteme und die Verhinderung von Missbrauch ergreifen. Sie sollten auch Influencern eine entsprechende Funktion bereitstellen, mit der diese politische Werbung kennzeichnen können, und darauf aufbauend, solche Inhalte auch für Nutzer erkennbar entsprechend kennzeichnen.

Interessant im Kontext politischer Werbung ist im Übrigen auch die Anknüpfung des DSA an Verhaltenskodizes (Art. 35 Abs. 1 lit. h) i.V.m. Art. 45 DSA), die daher nachfolgend am Beispiel des Verhaltenskodex Desinformation dargestellt werden soll.

2. Selbstregulierung: Verhaltenskodex Desinformation

Bereits 2018 wurde ein erster Verhaltenskodex Desinformation auf EU-Ebene geschaffen, dem sich 16 Unterzeichner anschlossen.²⁹⁹ In enger Zusammenarbeit untereinander und mit der Europäischen Kommission einigten sich diese auf 21 Verpflichtungen in Bezug auf eine bessere Kontrolle von Werbeplatzierungen, Integrität der Dienste, Stärkung der Verbraucherposition, Unterstützung von Faktenprüfern und Messungen der Wirksamkeit

²⁹⁷ AliExpress, Amazon, Apple (App Store), Aylo Freesites (Pornhub), Booking.com, Google (Search, Play, Maps, Shopping und YouTube), Infinite Styles (Shein), LinkedIn, Meta (Facebook und Instagram), Microsoft (Bing), Pinterest, Snap, Technius (Stripchat), TikTok, Twitter (X), Whaleco (Temu) WebGroup (XVideos), Wikimedia und Zalando. Liste abrufbar unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>.

²⁹⁸ Mitteilung der Kommission — Leitlinien der Kommission für Anbieter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen zur Minderung systemischer Risiken in Wahlprozessen gemäß Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/2065, C/2024/2537, EU ABl. C, C/2024/3014, 26.4.2024.

²⁹⁹ 2018 Code of Practice on Disinformation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>.

des Kodex.³⁰⁰ Obwohl das Thema „Desinformation“ Fokus des Kodex war und ist, fanden sich darin insbesondere bereits 2018 Regeln zur Transparenz der politischen und themenbezogenen Werbung. Die Unterzeichner führten – in unterschiedlichen Umfang – auf freiwilliger Basis Kennzeichnungspflichten für politische Werbeanzeigen ein und stellten – teilweise – Repositorien mit entsprechenden Daten zur Verfügung, die über offene Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs) auch von Forschern und Nutzern durchsucht werden konnten.

In ihrer ersten Bewertung der Wirksamkeit des Verhaltenskodex stellte die Europäische Kommission 2020 allerdings im Hinblick auf die Maßnahmen zur politischen Werbung anhaltende Defizite in der Reichweite des Kodex und der Umsetzung durch die Unterzeichner fest: (1.) Die Identifizierung und öffentliche Zugänglichmachung von politischen Anzeigen wurde nicht ordnungsgemäß und systematisch sichergestellt, da die Unterzeichner des Kodex unterschiedliche Ansätze verfolgten; (2.) Die Unterzeichner hatten keine Maßnahmen erwogen, um sicherzustellen, dass die Kennzeichnungen sichtbar bleiben, wenn Anzeigen organisch geteilt werden; (3.) Zwar hätten alle Online-Plattformen über APIs zugängliche Anzeigenbibliotheken eingerichtet, doch bestünden weiterhin Bedenken hinsichtlich der begrenzten Funktionalitäten der APIs, der Vollständigkeit der Repositorien und der Qualität der durchsuchbaren Informationen³⁰¹; (4.) Es gebe keine einheitlichen Registrierungs- und Genehmigungsverfahren für politische Werbung, was Umgehungsmöglichkeiten eröffne. Auch wurde auf die fehlende wirksame Aufsicht und Durchsetzbarkeit hingewiesen, die einem Instrument der Selbstregulierung inhärent ist.³⁰²

Vor diesem Hintergrund stand auch die Stärkung des Verhaltenskodex im Jahr 2022.³⁰³ Aufbauend auf den „Erwartungen“, die die Kommission in ihren Leitlinien 2021³⁰⁴ mitgeteilt hatte, lag ein Schwerpunkt dieser Stärkung – auch wegen Erfahrungen aus der Europawahl 2019 – auf dem Thema politische Werbung. Die mittlerweile 44 Unterzeichner³⁰⁵ – darunter Google, Meta, Microsoft, TikTok und Twitch, seit dem Austritt im Mai 2023 aber nicht mehr X (ehemals Twitter) – haben sich auf mittlerweile 44 Verpflichtungen und 127 spezifische Maßnahmen geeinigt. In Bezug auf politische Werbung betrafen die Verschärfungen der Regeln (Verpflichtungen 4 bis 13) insbesondere die Verfolgung eines gemeinsamen Ansatzes zur politischen und themenbezogenen Werbung und dessen klare Festlegung in ihren AGBs, effektive Kennzeichnungspflichten der Werbung und deren Finanzierenden, die Einrichtung von Authentifizierungssystemen für Werbetreibende und deren regelmäßige Überprüfung, Gewährleistung transparenter Information für Nutzer (inklusive warum ihnen bestimmte politische Werbung angezeigt wird), Bereitstellung von Werbebibliotheken inklusive Mindestregeln für deren Ausgestaltung und angebundene APIs und schließlich die

³⁰⁰ Eingehend dazu *Cole/Etteldorf/Ullrich*, Cross-Border Dissemination of Online Content, S. 156 ff.

³⁰¹ Problematisch wurde dabei insbesondere der Ermessensspielraum der Plattformen bei der einseitigen Änderung oder Einschränkung des Zugangs sowie Unstimmigkeiten bei der Offenlegung der Werbetreibenden, Beiträge und Zielgruppen gesehen.

³⁰² Commission Staff Working Document, Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement, SWD(2020) 180 final, 10.9.2020, file:///C:/Users/chris/OneDrive/Desktop/swd_2020180_assessment_of_the_code_of_practice_on_disinformation_A8F82B57-E4E5-6B68-9484FED3E8C769ED_69212.pdf.

³⁰³ 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

³⁰⁴ Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>.

³⁰⁵ Vgl. die Liste unter <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/signatories-2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

Bekenntnis, zu Verbesserungen insgesamt zum Wohle der Zivilgesellschaft in diesem Bereich beizutragen und zusammenzuarbeiten. Bemerkenswert ist, dass der Verhaltenskodex 2022 in Verpflichtung 4 auch eine Einigung auf die Definition von politischer und themenbezogener Werbung enthält: Diese soll mit der Definition von „politischer Werbung“ übereinstimmen, wie sie sich aus der EU-Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (PW-VO) ergibt (dazu sogleich). Nur wenn die PW-VO nicht in Kraft tritt – was sich zwischenzeitlich erübrigt hat – oder wenn die gefundene Definition nicht ausreichend auch die themenbezogene Werbung erfasst – der Vorschlag der Kommission wurde zum damaligen Zeitpunkt so eingestuft, dass er diese erfasst – soll eine eigenständige Definition in einer Taskforce der Unterzeichner gefunden werden. Insoweit ist eine Art „Harmonisierung“ des Verhaltenskodex mit der PW-VO zwar grundsätzlich angedacht, hängt aber von einer Bewertung der Mitglieder jedenfalls in Bezug auf themenbezogene Werbung ab.

Objektiv betrachtet ist der Verhaltenskodex 2022 ein reines Instrument der Selbstregulierung und daher außerhalb freiwilliger Unterwerfung weder verbindlich noch durchsetzbar. Das gilt aber nur solange man den Blickwinkel nicht ändert und zugleich gilt es nicht für alle seine Unterzeichner. Der zuständige Kommissar Thierry Breton schrieb zum Austritt von – damals noch – Twitter dort:

"Twitter leaves EU voluntary Code of Practice against disinformation. But obligations remain. You can run but you can't hide."³⁰⁶

Damit spielte er auf die Regeln des DSA an, die im August 2023 für VLOPs – zu denen auch Twitter/X gehört – in Kraft traten und u.a. die genannten Pflichten zur Risikobewertung und Risikominderung in Bezug auf nachteilige Auswirkungen auf die gesellschaftliche Debatte und auf Wahlprozesse enthalten. Dabei spielen Verhaltenskodizes in der Konstruktion des DSA eine große Rolle: Nach Art. 45 Abs. 2 kann die Kommission bei Feststellung erheblicher systemischer Risiken VLOPs und VLOSEs auffordern, sich an der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes zu beteiligen. Dabei können unter anderem auch Verpflichtungen zur Ergreifung spezifischer Risikominderungsmaßnahmen sowie ein Rahmen für die regelmäßige Berichterstattung über alle ergriffenen Maßnahmen und deren Ergebnisse festgelegt werden. Im Falle eines systematischen Verstoßes gegen die Verhaltenskodizes können die Kommission und das Gremium die Unterzeichner der Verhaltenskodizes auffordern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Nach Art. 75 Abs. 2 DSA können erforderliche Risikominderungsmaßnahmen angesichts von der Kommission festgestellter Verstöße ebenfalls die Verpflichtungszusage umfassen, sich an einem einschlägigen Verhaltenskodex zu beteiligen. Insoweit werden von der Kommission anerkannte Verhaltenskodizes quasi-gesetzlich zumindest für VLOPs und VLOSE. Erwgr. 106 nennt dabei explizit auch den Verhaltenskodex Desinformation.

Daher verwundert es auch nicht, dass die Kommission ein entsprechendes Vorgehen bereits angekündigt hat und den Kodex deshalb als „Ko-Regulierung für Internet-Riesen“ bezeichnet.³⁰⁷ Ein Verfahren gegen Meta, wegen möglicher Verstöße gegen den DSA durch die Strategien und Praktiken von Meta in Bezug auf (auch) irreführende Werbung und

³⁰⁶ <https://x.com/ThierryBreton/status/1662194595755704321?lang=de>.

³⁰⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/strengthened-eu-code-practice-disinformation_de.

politische Inhalte hat die Kommission Ende April 2024 eingeleitet.³⁰⁸ Dadurch wird die Schaffung von Kohärenz und Konsistenz mit der PW-Verordnung umso wichtiger. Einer eingehenden Untersuchung bedürfte insbesondere, wie die Geschäftspolitiken der Intermediäre (oben, B.IV.2), die derzeit maßgeblich auf dem Verhaltenskodex 2022 beruhen, sich in das gesetzliche Gefüge des DSA und dann der PW-VO einfügen und welche Auswirkungen das auf die über Plattformen verbreiteten Rundfunk-, rundfunkähnlichen und Telemedienangebote sowie deren gesetzliche Pflichten hat.

3. Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung

Die PW-VO wurde im März 2024 im Amtsblatt der Union veröffentlicht und wird ab dem 10. Oktober 2025 in allen Mitgliedstaaten der EU unmittelbar gelten. Sie enthält im Wesentlichen harmonisierte Vorschriften, insbesondere Transparenz- und Sorgfaltspflichten, für die Erbringung politischer Werbung und damit verbundener Dienstleistungen. Ebenfalls finden sich harmonisierte Vorschriften für den Einsatz von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren, die die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Erbringung politischer Online-Werbung umfassen. Die PW-VO enthält dabei ein eigenes System zur Überwachung und Durchsetzung dieser Regeln einschließlich der Zusammenarbeit und Koordinierung der zuständigen Behörden. Sie folgt dem Marktortprinzip.

a. Die Kategorie der politischen Werbung

Zentraler Begriff dieses sektorübergreifenden Regelungswerkes ist der der „politischen Werbung“. Mit diesem Begriff ist, wie die Verordnung in ihren einleitenden Erwägungsgründen hervorhebt, potentiell ein sehr weiter Bereich angesprochen: politische Werbung kann über traditionelle Offline-Medien wie Zeitungen, Fernsehen oder Hörfunk verbreitet werden, wird aber zunehmend auch über Online-Plattformen, Websites, mobile Anwendungen, Computerspiele oder andere digitale Schnittstellen verbreitet. Es ist daher zunächst klarzustellen, was politische Werbung nicht ist. Politische Meinungen und andere redaktionelle Inhalte, die redaktioneller Verantwortung unterliegen, gelten ungeachtet des Mediums, in dem sie geäußert werden, nur dann als politische Werbung, wenn für ihre Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung oder im Zusammenhang damit eine konkrete Zahlung oder sonstige Vergütung durch Dritte geleistet wird (Art. 1 Abs. 2 PW-VO). Das gleicht dem – etwas offeneren und weniger konkretisierten – Begriff der Themenplatzierung wie ihn der MStV (oben, B.III.1.b(1)) bzw. der politischen Themenplatzierung (oben, B.III.2.a) wie ihn die Werbesatzung der Landesmedienanstalten kennt. Identisch sind die Begriffe jedoch nicht. Sie wird aber im Rahmen der PW-VO, anders als im MStV, an unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft.

Nach der Verordnung gelten auch politische Meinungen, die als Privatperson geäußert werden, nicht als politische Werbung. Dieser Begriff ist schwer in das deutsche Rechtsverständnis einzuordnen. Das liegt bereits am verfassungsrechtlichen Verständnis, dass definitorisch nicht zwischen „Meinung“ und „Werbung“ unterscheidet, vielmehr

³⁰⁸ Vgl. die Pressemitteilung vom 30. April 2024, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/gesetz-uber-digitale-dienste-kommission-leitet-formliches-verfahren-gegen-facebook-und-instagram-ein-2024-04-30_de.

Werbung auch meinungsbildungsrelevant und daher unter die Meinungsfreiheit zu fassen ist.³⁰⁹ Auch die Äußerung in der Eigenschaft als „Privatperson“ hilft als Kriterium dabei nicht wesentlich weiter, da die Umschreibung des gegenteiligen Falls, der unter die PW-VO fallen soll, fehlt (bspw. in amtlicher Funktion? in öffentlicher Funktion? in kommerzieller Absicht?). Erwgr. 30 erläutert dazu, dass es um Äußerungen in „privater Verantwortung“ als Ausdruck der Meinungsäußerungsfreiheit gehen soll. Ob das der Fall ist, soll auf Basis einer „selbst vorgenommenen Einstufung“ bewertet werden, wobei jedoch „kontextbezogene Aspekte“ berücksichtigt werden können – die Erwägungen nennen Faktoren wie die Abgabe im Namen einer Einrichtung, die Eigenwerbung für eine Kandidatur oder eine Kampagne bei einer Wahl oder ob sie von einer Person geäußert wird, die sich im Allgemeinen aktiv für Kampagnen oder Veränderungen in politischen oder sozialen Fragen einsetzt. Das ist einerseits bereits u.a.a. aufgrund des vorgesehenen „Selbstests“ nebulös und relativiert (auch deshalb) andererseits die Ausnahme stark. Von einer privaten Äußerung soll im Übrigen nicht bei Zahlung einer Vergütung oder Gewährung von Sachleistungen ausgegangen werden.

Außerhalb dieser Ausnahmen definiert Art. 3 Nr. 2 PW-VO politische Werbung ausführlich entlang von zwei Alternativen. Den Alternativen ist gemein, dass es sich in jedem Fall um eine „Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung einer Botschaft mithilfe eines beliebigen Mittels, die in der Regel gegen Entgelt oder im Rahmen interner Tätigkeiten oder als Teil einer politischen Werbekampagne erfolgt“ handeln muss. Diese breite Formulierung erfasst im Prinzip jedwede Kommunikation über/durch jedwedes Medium durch jedwede Person. Lediglich die Voraussetzung „in der Regel gegen Entgelt“ schränkt das ein und greift einen Begriff auf, der aus dem Wirtschaftsrecht bekannt ist und zum Beispiel der Definition von Diensten der Informationsgesellschaft³¹⁰ zugrundeliegt. Ob es bei der PW-VO um das gleiche Verständnis wie beim letzteren Beispiel gehen soll – immerhin ist es dort die Konstellation kommerzieller Kommunikation anders als in der PW-VO –, stellt die PW-VO jedoch nicht klar. Sie betont lediglich, dass auch Sachleistungen erfasst sind,³¹¹ nicht aber, ob oder wann eine unentgeltliche Leistung, die ansonsten regelmäßig (auch) gegen Entgelt angeboten wird, unter den Begriff fallen kann. Für die Anwendung der Transparenz- und Sorgfaltspflichten des Kapitels II ist jedoch immer die Entgeltlichkeit der Werbung erforderlich, da diese an die Erbringung einer (Werbe-)Dienstleistung anknüpfen, was bereits aus kompetenzrechtlichen Gründen notwendig ist.³¹²

Dass eine so breit verstandene Kommunikation auch „politisch“ sein muss, ergibt sich erst aus den weiteren Voraussetzungen, die entweder fordern, dass sie durch einen politischen Akteur erfolgt oder einen formalen politischen Prozess beeinflussen könnte. Die politischen Akteure zählt Art. 3 Nr. 4 PW-VO abschließend auf, nennt dabei etwa politische Parteien oder Inhaber von Ämtern auf Unions- und nationaler Ebene, nicht aber etwa staatliche Stellen oder politische Personen ohne Amt. Beiträge solcher Personen ohne Amt können nur unter die zweite Alternative fallen, wenn sie geeignet und darauf ausgerichtet sind, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, ein Abstimmungsverhalten oder einen

³⁰⁹ Dazu bereits oben, B.I.4.a(2).

³¹⁰ Art. 1 Abs. 1 lit b) der Richtlinie (EU) 2015/1535, auf die auch die relevanten Regelwerke für die Regulierung des digitalen Binnenmarkts wie DSA und e-Commerce-Richtlinie verweisen.

³¹¹ Bspw. Erwgr. 16, 47.

³¹² Hierzu *Di Fabio*, in: MMR 2024, 467, 477, 479 f. mit (kritischem) Hinweis auf die Berufung auch auf die Binnenmarktkompetenz.

Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu beeinflussen. Die Bindung an Eignung, Zwecksetzung³¹³ und formalisierten Prozess schränken den Anwendungsbereich dieser Alternative erheblich ein. Insbesondere die Voraussetzung eines subjektiven Elements der Zwecksetzung, das aber objektiv aus der Anzeige feststellbar sein muss, macht jeweils eine Einzelfallprüfung erforderlich. Die Aufnahme dieses im ursprünglichen Kommissionsvorschlags nicht enthaltenen Elements wurde aber als erforderlich angesehen, um nicht auch kommerzielle Werbung in den Anwendungsbereich zu fassen, die sich mit politischen Themen befasst.³¹⁴ Politische Themen außerhalb dieser formalen Anknüpfungspunkte (Stellung des Äußernden oder Prozess) sind nicht von der PW-VO erfasst, unabhängig von der Reichweite eines Mediums oder einer Person. Sie sind möglicherweise wegen fehlenden kommerziellen Charakters aber auch nicht von anderen Regeln erfasst.

b. Pflichten

Die PW-VO stellt in Bezug auf politische Werbung eine Reihe von Verpflichtungen auf, die sich im Wesentlichen auf Transparenz, die Erstellung von Repositorien und die Übermittlung von Informationen an zuständige Behörden konzentrieren. Im Kontext von Wahlen ist außerdem eine Einschränkung von politischer Werbung enthalten, indem ausländische Sponsoren keine politischen Anzeigen in bestimmten Zeiträumen schalten dürfen. Dabei knüpft die Verordnung aber nicht generell an politische Werbung wie zuvor beschrieben an, sondern an bestimmte Vorgänge, wie zum Beispiel an das Erbringen politischer Werbedienstleistungen oder Herausgeben politischer Anzeigen (als Sonderfall politischer Werbung), welche wiederum mit weiteren Kriterien definiert werden. Dabei werden verschiedene Teilnehmer entlang der gesamten Wertschöpfungskette politischer Werbung mit verschiedenen Pflichten bedacht. Kein gesondert erfasster Vorgang ist das organische Teilen von politischer Werbung, was gerade im Online-Bereich sehr verbreitet ist. Ein gänzlich Verbot der Erbringung grenzüberschreitender politischer Werbedienstleistungen hatte die Kommission in der Vorbereitung des Vorschlags erwogen, aber als unverhältnismäßig verworfen.³¹⁵

Ausgangspunkt der weiteren Pflichten ist die Identifizierung politischer Werbung als solche. Hierzu werden zunächst nach Art. 7 Abs. 1 S. 1 PW-VO alle Anbieter von Werbedienstleistungen der Pflicht unterworfen, von ihren Auftraggebern eine Erklärung einzuholen, dass es sich bei der in Anspruch genommenen Leistung um eine politische Werbedienstleistung handelt und ob die Sonderregel für unmittelbare Vorwahlzeiten vom Sponsor erfüllt wird. Die Sponsoren haften für richtige Angaben, während Werbedienstleister keine Nachprüfungspflichten außer einer Prüfung auf offensichtliche Fehler treffen. Insoweit liegt die Verantwortung, politische Werbung korrekt unter die Definition einzuordnen und damit den Pflichtenkatalog der PW-VO auszulösen, wesentlich bei demjenigen, der eine politische Anzeige schaltet.

³¹³ Das Merkmal der Zwecksetzung wurde erst auf Bestreben des Rates in die Definition politischer Werbung eingeführt. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag ohne dieses Merkmal wurde vor allem deshalb konkretisiert, weil dadurch bspw. anlassbezogene Politisatire politische Werbung sein könnte, während Forderungen politischer Aktivisten, die nicht im Kontext bspw. eines konkreten Gesetzgebungs- oder Regulierungsvorgangs erfolgen, nicht entsprechend zu behandeln gewesen wären, vgl. dazu *Di Fabio*, in: MMR 2024, 467, 479 mit weiteren Beispielen.

³¹⁴ Dazu *Flamme/Mehlan*, in: K&R 2020, 572, 574.

³¹⁵ COM(2021) 731, S. 9 unter dem Punkt „Verhältnismäßigkeit“.

c. PW-VO und nationales Recht

Art. 4 PW-VO statuiert den Binnenmarktgrundsatz. Die Mitgliedstaaten dürfen nicht aus „Gründen der Transparenz“ von politischer Werbung Bestimmungen oder Maßnahmen aufrechterhalten oder einführen, die von der PW-VO abweichen. Das bedeutet, die Erbringung politischer Werbedienstleistungen darf nicht, um mehr Transparenz in diesem Bereich herzustellen,³¹⁶ verboten oder eingeschränkt werden, auch nicht in geografischer Hinsicht, wenn den Anforderungen der Verordnung durch die Anbieter genügt worden ist. Das dokumentiert zunächst die Absicht einer Vollharmonisierung des von der PW-VO erfassten Bereichs. Art. 2 Abs. 2 bestimmt demgegenüber – vorrangig gegenüber Art. 4 PW-VO – dass der „Inhalt politischer Anzeigen“ nicht berührt wird und unionale oder nationale Bestimmungen unberührt bleiben, die andere als die von der PW-VO erfassten Aspekte der politischen Werbung regeln. Beispielhaft genannt werden Vorschriften über die Organisation, die Finanzierung und die Durchführung politischer Kampagnen, der Vorschriften über allgemeine Verbote oder Beschränkungen der politischen Werbung während bestimmter Zeiträume und, falls anwendbar, der Vorschriften zu Wahlzeiträumen.

Ohne dass es im Rahmen der vorliegenden Betrachtung nötig wäre, Unterschiede zwischen dem bisherigen Ansatz in Deutschland und der PW-VO im Detail zu analysieren, lässt sich festhalten, dass weder die Definition politischer Werbung noch die damit verbundenen Pflichten auf EU und nationaler Ebene identisch sind, sich aber in Teilen an die gleichen Akteure richten. Das betrifft die Erst- und Weiterverbreitung. Zum Beispiel enthält die PW-VO generell ein Absichtselement, das die Werbesetzung der Landesmedienanstalten in der Deutlichkeit nur für die Abgrenzung zwischen zulässiger redaktioneller Berichterstattung und unzulässiger Werbung politischer Art anlegt. Es ist auch vor dem Hintergrund des für die deutschen Regeln geltenden Herkunftslandprinzips und dem in der PW-VO verfolgten Marktortprinzips zu sehen, was vor allem im Online-Bereich relevant ist.

Mit Blick auf die im Rahmen dieses Gutachtens dargestellten einfachgesetzlichen Grundlagen dürften Sonderregeln zur Wahlwerbung unter die ausdrückliche Ausnahme von Art. 2 Abs. 2 PW-VO fallen. Im Übrigen, so zum Beispiel beim Werbeverbot für Taxis (die PW-VO ist nicht auf den medialen oder gar Online-Bereich beschränkt) oder im Rundfunk, wäre allerdings zu bewerten, ob diese „andere Aspekte“ als die Verordnung regeln und „aus Gründen von Transparenz“ davon abweichen. Wenn dies angenommen wird, wäre ein zweiter Schritt die Frage, ob sich die bestehenden Regeln sinnvoll und kohärent miteinander verzahnen lassen. Da weder das deutsche Recht (in Bezug auf nicht in Deutschland ansässige Akteure) noch das EU-Recht bislang relevante Regeln enthalten, die Intermediäre speziell bei politischer Werbung zur Kennzeichnung nutzergenerierter Inhalte oder Bereitstellung einer entsprechenden Funktion verpflichten (wie das für Video-Sharing-Plattformen für kommerzielle Kommunikation über die AVMD-Richtlinie gelten kann), könnte durch die PW-VO eine Regelungslücke geschlossen werden. Das würde allerdings ein gemeinsames Verständnis der Begriffe voraussetzen, was bereits bei erster Betrachtung fragwürdig scheint. Dies bedürfte einer weiteren Untersuchung in einem anderen Kontext. Derzeit, auf Basis von MStV, DSA und Selbstregulierung, sowie in Zukunft, auf Basis der PW-VO ohne Änderung des nationalen Rechtsrahmens, lässt sich

³¹⁶ Das bedeutet grds., dass Beschränkungen aus anderen Gründen möglich sind. Wie weit das allerdings reicht ist der Auslegung zugänglich. Insbesondere die weiteren Vorschriften aus Art. 2 Abs. 2 PW-VO lassen vermuten, dass die Verordnung hiermit insbesondere Sonderregeln im Zusammenhang mit Wahlen meint.

aber bereits eine deutliche Diskrepanz ausmachen: Wenn bspw. entsprechend seiner Verpflichtung YouTube einen Mechanismus zur Kennzeichnung politischer Werbung bereitstellt und sich dabei auf die Definition der PW-VO stützt, dann werden Inhalte der YouTube-Nutzer entsprechend gekennzeichnet. In Deutschland sollte es im Sinne einer Effektivitätssteigerung in der Rechtsdurchsetzung aber eigentlich dazu führen, dass solche Inhalte nicht ausgestrahlt werden, weil jedenfalls YouTube-Kanäle nach Auffassung der Landesmedienanstalten regelmäßig rundfunkähnliche Telemedien sind, für die ein Verbot und nicht lediglich eine Kennzeichnungspflicht (auf Basis der Definition des MStV) gilt.

D. Zusammenfassendes Ergebnis

Die vorliegende Untersuchung zu „politischer Werbung“ insbesondere in den Medien arbeitet heraus, dass der Begriff sehr unterschiedlich genutzt und verstanden wird. Es geht um Werbespots mit politischer Aussage (durchaus auch von Wirtschaftsunternehmen), aber auch um Wahlwerbespots von politischen Parteien bis hin zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit, für die der Begriff der „politischen“ oder „staatlichen“ Werbung erst recht sehr ungenau verwendet wird. Beim Umgang mit diesen unterschiedlichen Erscheinungsformen bedarf das Spannungsverhältnis zwischen den aus der Rundfunk- und Pressefreiheit abzuleitenden Rechtspositionen von Medienunternehmen, den grundrechtlich geschützten Interessen politischer Parteien, der Stellung des Staates als Kommunikator, der Meinungsäußerungsfreiheit Einzelner und dem Anspruch von Inhalteempängern auf nicht ungerechtfertigt eingeschränkten Zugang zu Informationen besonderer Berücksichtigung.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Regelungsansätze ist eine ausführliche Untersuchung sowohl der medienrechtlichen Vorschriften als auch von Rechtskreisen jenseits des Medienrechts vorgenommen worden, um aufzuzeigen, dass es bei der rechtlichen Einordnung der unterschiedlichen Facetten politischer Werbung ein vielfältiges Bild gibt und es in der Gesamtschau an einer einheitlichen Herangehensweise fehlt. Damit mangelt es trotz zunehmender Konvergenz von Medien und Kommunikationskanälen auch an kohärenten Anforderungen an vergleichbare, auf die öffentliche Meinungs- und Willensbildung zielenden Kommunikationsformen durch den Gesetzgeber. Das gilt insbesondere für die unterschiedliche Regulierungsintensität zwischen Rundfunk und (einfachen) Telemedien, die das tatsächliche Mediennutzungsverhalten nicht widerspiegelt. Dieses Bild setzt sich bei der Rechtsdurchsetzung fort. Eine hoheitliche Kontrolle der entsprechenden Regelungen und Rechtsdurchsetzung findet durch die Landesmedienanstalten im Bereich des Rundfunks am konsequentesten und – bisher – ohne Berücksichtigung der Vergleichbarkeit mit anderen Verbreitungsformen bzw. der Unterschiede in der strengeren Rundfunkregulierung statt.

Der Analyse der unterschiedlichen Rechtsgebiete ist die verfassungsrechtliche Würdigung unter einem kurzen Einbezug der Rechtsprechung des EGMR vorangestellt. Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber grundsätzlich einen großen Gestaltungsspielraum hat, den das Bundesverfassungsgericht auch bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit betont. Dabei ist aber keinesfalls – weder aus geltendem EU-Recht noch aus Verfassungsrecht – ableitbar, dass es zu Verboten oder einer strengen Begrenzung bei der Verbreitung unterschiedlicher Formen von politischer Werbung kommen muss. Vielmehr müssen die ausgestaltenden Gesetze, im Fall der elektronischen Medien also jene der Länder, angemessen sein, also vor allem geeignet sein für die Erreichung des jeweiligen Ziels des Gesetzgebers. Mit anderen Worten: Verfassungsrechtlich geboten ist ein generelles Verbot politischer Werbung nicht, sondern bedarf vielmehr auch einer die aktuellen Gegebenheiten berücksichtigenden Rechtfertigung. Jenseits des Grundsatzes der Gleichbehandlung stellt sich damit vornehmlich die Frage nach der Kohärenz von Regelungen ähnlicher Sachverhalte über verschiedene Rechtskreise hinweg, wenn die damit angestrebten Ziele übergreifender Natur sind. Diese Ziele waren bei der Regulierung politischer Werbung die Verhinderung potentieller Meinungsmachtverschiebungen etwa durch den Ankauf von Werbezeiten durch finanzstarke politische Akteure, die sich aufgrund der Breitenwirkung des Rundfunks ursprünglich besonders dort als ein Risiko darstellte. Jedoch konnte bei der

davon geleiteten Regulierung die heutige Situation nicht erfasst werden, dass es zu alternativen Kommunikationskanälen kommt, die den Risikobefund verändern und aktuell eher zu einer Verschiebung führen, da Online-„Medien“ in dieser Hinsicht weitgehend unreguliert, sogar gezielt adressierend, Nutzer erreichen können. Das Bundesverfassungsgericht betont die Bedeutung von Online-Medien für den Prozess politischer Willensbildung und als Werbemittel für die Vermittlung von Inhalten von politischen Parteien, ohne dass bislang insoweit eine Konsequenz in der Regulierung folgte, in Form etwa der Deregulierung des Rundfunks zur Schaffung wirksamer Gegengewichte.

Ausgehend von der aktuellen Rechtslage und dem bestehenden Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers – soweit er den Spielraum an die Rechtsdurchsetzungsebene in Form von Satzungsermächtigungen weiterrecht, auch dort – ist daher bei der zukünftigen Fortentwicklung des Rechts der politischen Werbung im weiteren Sinn das Kohärenzgebot stärker zu beachten. Dazu bietet die noch in der Zukunft liegende Anwendbarkeit der neuen EU-Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (PW-VO) Anlass, weil auch dieser Rechtsakt keine eindeutige Definition beinhaltet und im Detail weitere Fragen aufwirft. Zu berücksichtigen sind ferner die zukünftig anwendbaren Regelungen des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes (EMFA) zur Transparenz und gleichberechtigten Verteilung der öffentlichen Werbegelder für Medien. Es wird sich daraus wegen des dort gewählten „noch konvergenteren“ Ansatzes, der alle Arten von Medien und in Teilen auch Online-Plattformen erfasst, die Notwendigkeit ergeben, kurzfristig Rechtsanpassungen vorzunehmen und insbesondere sicherzustellen, dass bestehende Verbote oder Beschränkungen die Anwendung der Vorgaben zur möglichst gleichmäßigen Verteilung staatlicher Werbeausgaben nicht bereits im Ansatz verhindern.

Bezüglich der Fälle von Information durch die staatliche Exekutive in Form gebuchter Werbespots (staatliche Öffentlichkeitsarbeit) lassen sich die Befunde der Untersuchung exemplarisch aufzeigen. Die Regelung, was eine Regierung oder andere Stelle der Exekutive kommunizieren darf, ist dem Staatsrecht zuzuordnen und auch haushaltsrechtlich eingefasst. Die Vorgaben gelten für Werbespots im Rundfunk ebenso wie für Flyer, Plakate oder Social Media-Beiträge. Es darf informiert, aufgrund des Neutralitätsgebots nicht aber in den Meinungsbildungsprozess der Gesellschaft durch die staatliche Exekutive eingegriffen werden. Die Abgrenzung zwischen zulässiger und unzulässiger Kommunikation ist nicht an Hand einer abschließenden Liste von Kriterien möglich. Vielmehr werden unterschiedliche Indizien herangezogen wie der Gegenstand der Information, die Nähe zu Wahlen oder die Bezugnahme auf Parteien/politische Akteure. In jedem Einzelfall ist eine Abwägung notwendig zwischen dem Interesse des Staates an der Erfüllung seiner Informationsaufgabe auch in einer der Zielgruppe angemessenen Art der Darstellung (inklusive ihrer medienadäquaten Aufbereitung) einerseits und der Vorsorge gegen Eingriffe in die gesellschaftliche Kommunikation andererseits.

Eine Prüfung der Einhaltung dieser Regeln findet entweder durch die parlamentarische Opposition oder den Rechnungshof bei der Überprüfung der dafür eingesetzten Mittel statt. Soweit die staatliche Kommunikation über Medien erfolgt, bestehen wie aufgezeigt besondere Anforderungen vor allem beim Rundfunk und den rundfunkähnlichen Telemedien. Die Durchsetzung des hier geltenden Rechts durch die dafür zuständigen Landesmedienanstalten erfolgt in der Weise, dass grundsätzlich außerhalb des Medienrechts angelegte rechtliche Anforderungen eigenständig bewertet und dann gegenüber den Medien (und nicht der staatlichen Exekutive, die den Inhalt erstellt hat) sanktioniert werden, wenn diese den entsprechenden Inhalt verbreitet haben. Auch ohne

entsprechende Statistiken, die hierzu nicht existieren, erscheint es offenkundig, dass die Rechtsdurchsetzung ganz überwiegend bei mit einer Zulassung versehenen Rundfunkveranstaltern ansetzt und nicht in gleicher Weise bei der Vielzahl rundfunkähnlicher Telemedien, was schon mengenmäßig in der Praxis schwierig sein dürfte, oder (mangels medienrechtlichen Verbots) anderer Telemedien. Das führt unbeabsichtigt zu einer unterschiedlichen Behandlung zwischen der haushaltsrechtlichen und medienrechtlichen Einordnung von (unzulässiger) „Werbung politischer Art“ und (zulässiger) staatlicher Information in Form von „Öffentlichkeitsarbeit“.

Im Ergebnis führt die derzeitige Rechtslage dazu, dass ein- und dieselbe Aussage der staatlichen Exekutive in vielfältigen, in die Öffentlichkeit wirkenden Zusammenhängen unbeanstandet bleibt, während sie in einem engen Bereich (indirekt) sanktioniert wird. In der Praxis kann dies auch zu einer entsprechenden Verlagerung der Informationstätigkeit auf weniger regulierte Bereiche führen. Ob die wesentlich intensivere (und damit ungleiche) Behandlung zum Beispiel von lokalen Radiosendern gegenüber reichweitenstarken Online-Medien vor dem Hintergrund des Schutzes von Meinungs(bildungs)freiheit geboten ist, lässt sich bezweifeln.

Soweit es derzeit an einer effektiven behördlichen Kontrolle und Rechtsdurchsetzung auf Basis eindeutiger Regeln fehlt, erachtet etwa der Bundesrechnungshof eine Gesetzesreform als notwendig. Dem Gesetzgeber stellt sich nicht nur die Frage der zukünftigen Angemessenheit und Kohärenz der gegenwärtigen Regelung in materieller Hinsicht, sondern auch hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung.

Solange der Gesetzgeber keine Veränderungen vorgenommen hat, erscheint es daher naheliegend, dass die Praxis der Rechtsanwendung durch die Landesmedienanstalten und ggf. das entsprechende Satzungsrecht angepasst werden, indem nur offensichtliche und schwerwiegende Rechtsverletzungen der staatlichen Exekutive, die Risiken für erhebliche Ungleichgewichte in der demokratischen Willensbildung mit sich bringen, gegenüber den diese Inhalte transportierenden Medien sanktioniert werden.

E. Annex

I. Rechtsgrundlagen Landesmedienrecht

1. Private Medien

	Landesrundfunkgesetz/Landesmediengesetz	Landespressegesetz
BW	Landesmediengesetz (LMedienG) Baden-Württemberg vom 19. Juli 1999 (GBl. 1999, 273, ber. S. 387) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. November 2023 (GBl. S. 417)	Gesetz über die Presse (Landespressegesetz) Baden-Württemberg vom 14. Januar 1964 (GBl. 1964, 11) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. April 2018 (GBl. S. 129, 131)
BY	Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern (Bayerisches Mediengesetz - BayMG) vom 22. Oktober 2003 (GVBl. S. 799, BayRS 2251-4-S) zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24. März 2022 (GVBl. S. 70)	Bayerisches Pressegesetz (BayPrG) vom 19. April 2000 (GVBl. S. 340, BayRS 2250-1-I) zuletzt geändert durch § 1 Absatz 256 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98)
BE	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien vom 29. Februar 1992 (GVBl.I/92, [Nr. 8], S.142) zuletzt geändert durch Siebten Staatsvertrag (Gesetz vom 29.11.2023) vom 13. Juni 2023 (GVBl.I/23, [Nr. 24], S.1, GVBl.I/23 [Nr. 24] S.2)	Berliner Pressegesetz vom 15. Juni 1965 (GVBl. 1965, 744) zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 27.09.2021 (GVBl. S. 1117).
BB	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich der Medien vom 29. Februar 1992 (GVBl.I/92, [Nr. 8], S.142) zuletzt geändert durch Siebten Staatsvertrag (Gesetz vom 29.11.2023) vom 13. Juni 2023 (GVBl.I/23, [Nr. 24], S.1, GVBl.I/23 [Nr. 24] S.2)	Pressegesetz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Landespressegesetz - BbgPG) vom 13. Mai 1993 (GVBl.I/93, [Nr. 10], S.162) zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 7 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (GVBl.I/22, [Nr. 33], S.6)

HB	Bremisches Landesmediengesetz (BremLMG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Januar 2021 (Brem.GBl. 2021, S. 42), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Februar 2023 (Brem.GBl. S. 119)	Bremisches Gesetz über die Presse (Pressegesetz) vom 16. März 1965 (Brem.GBl. S. 63) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. März 2023 (Brem.GBl. S. 305)
HH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH - MStV HSH) vom 14. Januar 2022 HmbGVBl. 2022, 312.	Hamburgisches Pressegesetz vom 29. Januar 1965 (HmbGVBl. 1965, 15) zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 184)
HE	Hessisches Gesetz über privaten Rundfunk und neue Medien (HPMG) vom 21. November 2022 (GVBl. 2022, 606; 2023, 45) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juli 2024 (GVBl. 2024 Nr. 35)	Hessisches Gesetz über Freiheit und Recht der Presse - Hessisches Pressegesetz (HPresseG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2003 (GVBl. I 2004, 2) zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82)
MV	Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesrundfunkgesetz - RundfG M-V) vom 20. November 2003 (GVOBl. M-V 2003, 510) zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2021 (GVOBl. M-V S. 954, ber. S. 1305)	Pressegesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landespressegesetz - LPrG M-V) vom 6. Juni 1993 (GVOBl. M-V 1993, 541) zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Mai 2018 (GVOBl. M-V S. 193, 204)
NI	Niedersächsisches Mediengesetz (NMedienG) vom 23. Februar 2022 (Nds. GVBl. S. 136) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2023 (Nds. GVBl. S. 320)	Niedersächsisches Pressegesetz (NPresseG) vom 22. März 1965 (Nds. GVBl. S. 9) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16. Mai 2018 (Nds. GVBl. S. 66)
NW	Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) vom 2. Juli 2002 (GV. NRW. 2002 S. 334) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Januar 2024 (GV. NRW. S. 82)	Pressegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landespressegesetz NRW) vom 24. Mai 1966 (GV. NW. 1966 S. 340) zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Mai 2021 (GV. NRW. S. 597)
RP	Landesmediengesetz (LMG) Rheinland-Pfalz vom 19. Dezember 2018 (GVBl. 2018, 431) zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.10.2023 (GVBl. S. 262)	
SL	Saarländisches Mediengesetz Vom 17. Oktober 2023 (Amtsblatt I 2023, 930, 1065) berichtigt durch Amtsblatt I 2023, 1065.	
SN	Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz – SächsPRG) vom 9. Januar 2001 (SächsGVBl. S. 685) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. März 2024 (SächsGVBl. S. 282)	Sächsisches Gesetz über die Presse (SächsPresseG) vom 3. April 1992 (SächsGVBl. S. 125) zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358)

ST	Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (MedienG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2013 (GVBl. LSA 2013, 2, 3) zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2024 (GVBl. LSA S. 80)	Pressegesetz für das Land Sachsen-Anhalt (Landespressegesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Mai 2013 (GVBl. LSA 2013, 198, 199) zuletzt geändert durch Gesetzes vom 29. März 2018 (GVBl. LSA S. 22, 23)
SH	Staatsvertrag über das Medienrecht in Hamburg und Schleswig-Holstein (Medienstaatsvertrag HSH - MStV HSH) vom 14. Januar 2022 HmbGVBl. 2022, 312.	Gesetz über die Presse (Landespressegesetz) Schleswig-Holstein in der Fassung vom 31. Januar 2005 (GVOBl. 2005, 105) zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juni 2019 (GVOBl. S. 145)
TH	Thüringer Landesmediengesetz (ThürLMG) vom 15. Juli 2014 (GVBl. 2014, 385) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2022 (GVBl. S. 284)	Thüringer Pressegesetz (TPG) vom 31. Juli 1991 (GVBl. 1991, 271) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2023 (GVBl. S. 128, 129)

2. Öffentlich-rechtliche Medien

ARD	ARD-Staatsvertrag (ARD-StV) vom 31. August 1991 (GVBl.I/91 Brandenburg, [Nr. 42], S.593) zuletzt geändert durch Artikel 4 des Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrages (Artikel 1 des Gesetzes vom 08.01.2007) vom 10. Oktober 2006 (GVBl.I/07 Brandenburg, [Nr. 2], S.26, 32)
ZDF	ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) vom 31. August 1991 (GVBl.I/91 Brandenburg, [Nr. 42], S.594) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Vierten Medienänderungsstaatsvertrages (Gesetz vom 29.11.2023) vom 16. Mai 2023 (GVBl.I/23 Brandenburg, [Nr. 25], S.1, Berl. GVBl.I/23, [Nr. 25], S.4)
Deutschlandradio (DLR)	Staatsvertrag über die Körperschaft des öffentlichen Rechts "Deutschlandradio" (Deutschlandradio-Staatsvertrag - DLR-StV) vom 17. Juni 1993 (GVBl.I/93 Brandenburg, [Nr. 24], S.474) zuletzt geändert durch Artikel 3 des Neunzehnten Rundfunkänderungsstaatsvertrages (Gesetz vom 19.05.2016) vom 7. Dezember 2015 (GVBl.I/16 Brandenburg, [Nr. 16], S.1, GVBl.I/16, [Nr. 16], S.5)
Deutsche Welle (DW)	Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts "Deutsche Welle" (Deutsche-Welle-Gesetz - DWG) vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 90), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).
Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb)	Staatsvertrag über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (rbb-Staatsvertrag) vom 17. November 2023 (GVBl.I/23, [Nr. 27], S.1, GVBl.I/23, [Nr. 27], S.2)

Bayerischer Rundfunk (BR)	Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" (Bayerisches Rundfunkgesetz - BayRG) vom 22. Oktober 2003 (GVBl S. 792, BayRS 2251-1-S) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2023 (GVBl. S. 448)
Radio Bremen (RB)	Radio-Bremen-Gesetz (RBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Januar 2021 (Brem.GBl. 2021, S. 90), zuletzt mehrfach geändert, neuer § 17 eingefügt durch Gesetz vom 13. März 2024 (BremGBl. S. 106)
Hessischer Rundfunk (HR)	Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 (GVBl. 1948, 123) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. November 2022 (GVBl. S. 606)
Norddeutscher Rundfunk (NDR)	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR-Staatsvertrag) vom 4. bis 9. März 2021 (HmbGVBl. 2021, 497, 498).
Mitteldeutscher Rundfunk (MDR)	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) vom 2. Juni 2021 (SächsGVBl. S. 657)
Südwestrundfunk (SWR)	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk vom 3. Juli 2013 (GVBl. 2013, 557) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Staatsvertrages vom 09.04.2015 (GVBl. S. 109)
Westdeutscher Rundfunk (WDR)	Gesetz über den 'Westdeutschen Rundfunk Köln' vom 25. April 1998 (GV. NW. 1998 S. 265) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Januar 2024 (GV. NRW. S. 82)
Saarländischer Rundfunk (SR)	Gesetz über den Saarländischen Rundfunk (SR-Gesetz) vom 17. Oktober 2023 (Amtsblatt I 2023, 930, 1065) berichtigt durch Amtsblatt I 2023, 1065

II. Tabellarische Übersicht: Drittsendezeitregeln

Land	Pflicht zur Einräumung	Verpflichtete	Begünstigte	Ebene	Kosten	Kriterien
Privater nicht-bundesweiter Rundfunk						
BW	Nein	NN	politischen Parteien, Vereinigungen oder	Kommunalwahlen oder von Wahlen zu Landtag, Bundestag	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 bis 3 PartG

			zugelassenen Einzelbewerbern	oder Europäischem Parlament		
BY	Nein	NN	Politische Parteien und Wählergruppen mit Wahlvorschlag; Werberechtigte bei Volksbegehren	Bayerischen Landtag, zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament; Wahlen auf Gemeinde-, Kreis- oder Bezirksebene; zugelassenen Volksbegehrens und eines Volksentscheids	Selbstkosten	Chancengleichheit, näheres regelt die BLM durch Satzung
BE und BB	Nein	NN	Parteien oder Wählervereinigungen	„Wahlen“	NN	§ 5 Abs. 1 PartG
HB	Nein	NN	Parteien oder Wählervereinigungen	„Wahlen“	NN	§ 5 Absatz 1 bis 3 des Parteiengesetzes
HH und SH	Ja	Landesvollprogramms oder eines Ländervollprogramms oder eines entsprechenden Programmteils	Parteien und Vereinigungen mit Wahlvorschlag	Landesparlament, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament; Gemeinde- und Kreiswahlen für SH	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 PartG
HE	Ja	NN	politischen Parteien oder Vereinigungen mit Wahlvorschlag	Deutschen Bundestag, zum Europäischen	Selbstkosten	§ 5 Absatz 1 bis 3 des Parteiengesetzes

				Parlament oder zum Hessischen Landtag		
MV	Nein	NN	Parteien, Vereinigungen, Einzelbewerberinnen oder Einzelbewerber mit Wahlvorschlag	Kommunalwahlen, zum Landtag Mecklenburg-Vorpommerns, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament	Selbstkosten	§ 5 Absatz 1 bis 3 des Parteiengesetzes
NI	Ja	Veranstalter von Vollprogrammen	Parteien und Wählergruppen mit Wahlvorschlag	Landtag, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament; Kommunalwahlen	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 PartG
NW	Ja	Veranstalter eines landesweiten Vollprogramms	Parteien oder Wählergruppen mit a) einem Listenwahlvorschlag, einer Landesliste oder einer Landesreserveliste oder b) in einem Sechstel der Wahlkreise mit Kreiswahlvorschlägen	Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag oder zum Landtag Nordrhein-Westfalen	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 Satz 2 bis 4 Parteiengesetz
	Nein	NN	NN	„Wahlwerbung“	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 Satz 2 bis 4 Parteiengesetz

	Nein	Veranstalter im Verbreitungsgebiet der Wahl	Zugelassene Parteien, Wählergruppen oder Einzelbewerber	Kommunalwahl	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 Satz 2 bis 4 Parteiengesetz
RP	Ja	Landesweite Vollprogramm	Parteien mit Landeslistenzulassung (Bundestagswahlen); Parteien und sonstige politische Vereinigungen mit Wahlvorschlag (EP-Wahlen); Parteien mit Listenvorschlag oder Landeslistenzulassung (Landtagswahlen)	Bundestag, EP, Landtag	Selbstkosten	Angemessene Sendezeit
	Nein	NN	Parteien, Wählergruppen oder zugelassenen Einzelbewerbern	Kommunalwahl	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 bis 3 des Parteiengesetzes
SL	Nein	NN	Parteien oder Vereinigungen mit Wahlvorschlag (Landtag, Bundestag, EP); politischen Parteien, sonstigen politischen Vereinigungen oder zugelassenen Einzelbewerbern (Kommunalwahlen)	Landtag des Saarlandes oder zum Deutschen Bundestag; Europäische Parlament, Kommunalwahlen	NN	§ 5 Absätze 1 bis 3 des Parteiengesetzes

SN	Ja	NN	Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerber	„Wahlen“	Bei einer Kostenerstattung muss eine Gleichbehandlung gemäß dem Umfang der jeweiligen Sendungen erfolgen.	§ 5 Abs. 1 bis 3 des Parteiengesetzes + Landesanstalt kann Einzelheiten der Beanspruchung besonderer Sendezeiten für Wahlwerbung durch Satzung regeln.
	Ja	Nicht landesweit verbreitete Rundfunkprogramme	Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerber	Gemeinde- und Kreiswahlen	Bei einer Kostenerstattung muss eine Gleichbehandlung gemäß dem Umfang der jeweiligen Sendungen erfolgen.	§ 5 Abs. 1 bis 3 des Parteiengesetzes + Landesanstalt kann Einzelheiten der Beanspruchung besonderer Sendezeiten für Wahlwerbung durch Satzung regeln.
ST	Ja	In Sachsen-Anhalt zugelassene Rundfunkveranstalter, ggf. bedingt nach Verbreitungsgebiet, unzulässig im nicht kommerziellen lokalen Hörfunk und zulassungsfreien Programmen	Parteien und Vereinigungen mit Wahlvorschlag oder Parteien (Landtag, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament); Wählergruppen sowie Einzelbewerberinnen	Wahlen auf Gemeinde-, Verbandsgemeinde- oder Kreisebene	Selbstkosten	angemessene für alle Parteien; Kann ein Rundfunkveranstalter innerhalb des von ihm dafür vorgesehenen Sendeumfangs nicht allen an ihn gerichteten Anträgen entsprechen, so ist

			Zulassung (Gemeinde-, Verbandsgemeinde- oder Kreisebene)			der Sendeumfang im Sinne des § 5 Abs. 1 bis 3 des Parteiengesetzes aufzuteilen; Wer für ein öffentliches Amt kandidiert, darf binnen vier Wochen vor der Wahl nicht im Mittelpunkt von Werbung stehen.
TH	Ja	NN	Politische Parteien und sonstige politische Vereinigungen	Bundestagswahlen, an den Wahlen zum Thüringer Landtag und an den Wahlen der Abgeordneten der Bundesrepublik Deutschland für das Europäische Parlament	Selbstkosten	§ 5 Abs. 1 bis 3 des Parteiengesetzes
Öffentlich-rechtlicher Rundfunk						
ZDF	Ja	ZDF	Parteien mit Landeslistenzulassung (BT); Parteien und sonstige politische Vereinigungen mit Wahlvorschlag (EP)	Bundestag und Europäisches Parlament	NN	Angemessene Sendezeit

WDR	Ja	WDR	Parteien oder Wählergruppen mit a) einem Listenwahlvorschlag, einer Landesliste oder einer Landesreserveliste oder b) in einem Sechstel der Wahlkreise mit Kreiswahlvorschlägen	Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag oder zum Landtag Nordrhein-Westfalen	NN	Gleichbehandlung. § 5 Abs. 1 Satz 2 bis 4 Parteiengesetz
MDR	Ja	MDR	Parteien oder sonstige politische Vereinigungen mit Wahlvorschlag	Wahlen der Abgeordneten der Bundesrepublik Deutschland zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag oder zu den gesetzgebenden Körperschaften der Länder	NN	angemessene Sendezeiten entsprechend § 5 Absatz 1 bis 3 des Parteiengesetzes
DL-Radio	Ja	DL-Radio	Parteien mit Landeslistenzulassung (BT); Parteien und sonstige politische Vereinigungen mit Wahlvorschlag	Bundestag und Europäisches Parlament	NN	Angemessene Sendezeit

Deutsche Welle	Nein	-	-	-	-	-
SL	Nein	SR	Parteien oder Vereinigungen mit Wahlvorschlag (Landtag, Bundestag, EP); politischen Parteien, sonstigen politischen Vereinigungen oder zugelassenen Einzelbewerbern (Kommunalwahlen)	Landtag des Saarlandes oder zum Deutschen Bundestag; Europäische Parlament, Kommunalwahlen	NN	§ 5 Absätze 1 bis 3 des Parteiengesetzes
HB	Nein	Radio Bremen	Parteien oder Wählervereinigungen	„Wahlen“	NN	§ 5 Absatz 1 bis 3 des Parteiengesetzes
RBB	Nein	RBB	Parteien, politischen Vereinigungen, Listenvereinigungen und Wählergruppen	Landtage, zum Deutschen Bundestag; Europäische Parlament,	NN	Parteiengesetzes, Das Weitere regelt die Satzung
HR	Ja	HR	politischen Parteien, die in allen Wahlkreisen Wahlvorschläge eingereicht haben,	„wahlkampf“	NN	gleichlang und gleichwertig
NDR	Ja	NDR	Parteien und Vereinigungen mit Wahlvorschlag und mit einer Landesliste oder in mindestens	Landesparlamenten , zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament	NN	Angemessene Sendezeit

			der Hälfte der Wahlkreise eines Landes mit eigenen Wahlvorschlägen an der Wahl teilnehmen.			
SWR	Ja	SWR	Parteien oder sonstigen politischen Vereinigungen mit Wahlvorschlag	zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag oder zu den gesetzgebenden Körperschaften der Länder	NN	angemessene Sendezeiten entsprechend § 5 Abs. 1 bis 3 des Parteiengesetzes

Literaturverzeichnis

- Bayer / Holznagel**, Neue Rahmenbedingungen für den Einsatz von Algorithmen im Mediensektor, in: K&R 2022, 240-247.
- Bering**, Grundrechtsbindung sozialer Netzwerke – wie soziale Netzwerke die Grundrechte ihrer Nutzer*innen schützen müssen, 2022, https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/Digital/Grundrechte-im-Digitalen/Studie_Grundrechtbindung_Soziale_Netzwerke.pdf.
- Bornemann**, Entgeltliche Beiträge im Dienste der Öffentlichkeit – Erlaubtes „Social Advertising“ oder unzulässige Ideenwerbung, in: MMR 2020, 453-456.
- Brück**, Wahlwerbung im Radio, Springer, 2015.
- Bundesrechnungshof**, Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 2024, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/fraktionen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (BT-WD)**, Die rechtliche Qualität medialer Auftritte der Bundesregierung mit Blick auf den Rundfunkstaatsvertrag, WD 10 - 3000 - 035/19, 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/656502/b61bab8c0d6c5e3f3e451537cd3012d5/WD-10-035-19-pdf-data.pdf>.
- Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (BT-WD)**, Gesetzgebungskompetenzen zur Regulierung politischer Werbung im Internet, WD 3 - 3000 - 225/18, 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/569360/e3e01d7a45b271a2d05a83ea550f8398/wd-3-225-18-pdf-data.pdf>.
- Bundestag – Wissenschaftliche Dienste (BT-WD)**, Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen in zeitlicher Nähe zu Wahlterminen, Sachstand WD 3 - 453/07, 2007, <https://www.bundestag.de/resource/blob/407370/e01799153bff14141a9891c450b04575/WD-3-453-07-pdf-data.pdf>.
- Cappello (Hsrg.)** Medienberichterstattung bei Wahlen: der rechtliche Rahmen in Europa, IRIS Spezial 2017, <https://rm.coe.int/iris-special-2017-1-medienberichterstattung-bei-wahlen-der-rechtliche-/16807834bf>.
- Cole**, Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten bei Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit – Beispiel der Beschränkung regionaler Werbung im Fernsehen durch den Medienstaatsvertrag mit dem Ziel der Förderung der Medienvielfalt, in: AfP 2021, S. 1-7.
- Cole**, Zum Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten bei Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit - Eine Untersuchung am Beispiel einer Regelung bezüglich der Medienvielfalt in Deutschland, 2020, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2020/06/Zum-Gestaltungsspielraum-der-EU-Mitgliedstaaten-bei-Einschr%C3%A4nkungen-der-Dienstleistungsfreiheit.pdf>.
- Cole / Etteldorf**, Research for CULT Committee - European Media Freedom Act - Background Analysis, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)733129](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)733129).
- Cole / Etteldorf / Ullrich**: Cross-border Dissemination of Online Content. Current and Possible Future Regulation of the Online Environment with a Focus on the EU E-Commerce

- Directive, in: Schriftenreihe Medienforschung der Landesanstalt für Medien NRW, Band 81, 2020, <https://doi.org/10.5771/9783748906438>.
- Cole / Ukrow / Etteldorf**, Zur Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Mediensektor. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung medienvielfaltsbezogener Maßnahmen, 2021, doi.org/10.5771/9783748924975.
- Degenhart**, Rundfunkrecht in der Entwicklung – Teil 2, in: K&R 2023, 406-413.
- di Fabio**, Transparenz politischer Werbung – Neue Regeln für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen in Europa, in: MMR 2024, 467–473.
- Ferreau**, Die Rolle der Landesmedienanstalten in der Medienregulierung, in: AfP 2023, 193-199.
- Flamme / Mehlan**, Das Phänomen der politischen Online-Werbung im Zeitalter der Digitalisierung – Der europäische Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, in: K&R 2022, 573-577.
- Furnémont / Kevin**, Regulation of political advertising: A comparative study with reflections on the situation in south-east Europe, 2022, <https://rm.coe.int/study-on-political-advertising-eng-final/1680a0c6e0>.
- Gafus**, Microtargeting staatlicher Stellen, in: AfP 2022, 285-293.
- Gersdorf**, Caroline-Urteil des EGMR: Bedrohung der nationalen Medienordnung, in: AfP 2005, 220-229.
- Gounalakis**, Manfred Krug darf nicht für alles Reklame machen – Warum das Verbot für politische Werbung im Rundfunk noch immer sinnvoll ist, Gastbeitrag in: Frankfurter Rundschau v. 12.7.199, S. 11.
- Hartstein / Ring / Kreile / Dörr / Stettner / Cole / Wagner (Hrsg.)**, Medienstaatsvertrag Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (HK-MStV), Stand: 2024. Zit.: *Bearbeiter*, in: HK-MStV.
- Heckmann / Paschke (Hrsg.)**, jurisPK-Internetrecht, 8. Aufl., (Stand: 15.05.2024).
- Ipsen**, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 23. Aufl. 2011.
- Kahl / Waldhoff / Walter (Hrsg.)**, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 225. Lieferung, 6/2024. Zit.: *Bearbeiter*, in: Bonner Kommentar GG.
- Klaas**, Demokratieprinzip im Spannungsfeld mit künstlicher Intelligenz, in: MMR 2019, 84-90.
- Lackner**, Gestaltungsform und Inhalt von Wahlwerbesendungen unter verfassungsrechtlichen Aspekten, in: ZUM 1997, 732-734.
- Lehofer**, EGMR (Große Kammer): Animal Defenders - Verbot politischer Fernsehwerbung kein Verstoß gegen Art 10 EMRK - Abkehr von VgT?, 22.4.2013, <https://blog.lehofer.at/2013/04/AnimalDefenders.html>.
- Ory**, Europarechtswidriges Regionalwerbeverbot, Anmerkung zu LG Stuttgart, 20 O 43/19, in: AfP 2022, 77-89.
- Ramming / Ott**, Anspruch auf Aufnahme in eine kommunale Linkliste, in: BayVBI 2003, 454 ff.
- Rath-Glawatz / Engels / Dietrich (Hrsg.)**, Das Recht der Anzeige, 3. Aufl. 2006.
- Ricker**, Die Zulässigkeit der Verpflichtung von Hörfunkspartenveranstaltern zur Ausstrahlung von Wahlwerbespots, in: ZUM 1994, 352-355.

- Righetti / Giglietto / Kakavand / Kulichkina / Marino / Terenzi**, Politische Werbung und koordiniertes Verhalten in sozialen Medien im Vorfeld der Bundestagswahl 2021, 2022, https://www.blm.de/files/pdf2/btw21_politische_werbung.pdf.
- Schmid / Braam / Mischke**, Gegen Meinungsmacht – Reformbedürfnisse aus Sicht eines Regulierers. Herausforderungen für die Sicherung der Meinungs- und Medienvielfalt, in: MMR 2020, 18-23.
- Schünemann**, Unverzichtbare Gesetzgebungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Haushaltsuntreue und der Verschwendung öffentlicher Mittel, Gutachten erstattet für den Bund der Steuerzahler e. V, 2011, https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Haushaltsuntreue_Gutachten_Sch%C3%BCnemann.pdf.
- Schwartzmann**, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 4. Aufl. 2018.
- Sosnitzer**, Fernsehduell zu dritt? Zum Anspruch politischer Parteien auf Zugang zu redaktionellen Programminhalten, in: K&R 2022, 417-423.
- Stettner**, Ist es zulässig, TV-Spots der Bundeswehr in den Werbeblöcken öffentlich-rechtlicher oder privater Programme zu schalten?, in: ZUM 1995, 559-577.
- Stürner**, Caroline-Urteil des EGMR - Rückkehr zum richtigen Maß, in: AfP 2005, 213-220.
- Stumper**, Politische Parteien und deren Ansprüche auf Wahlwerbung im Rundfunk, in: ZUM 1994, 98-113.
- Ukrow**, Die Schnittstelle von Wahl- und Medienrecht im digitalen Wandel. Eine Bestandsaufnahme und ein Ausblick – unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten Judikatur des BVerfG, in: Impulse aus dem EMR, 2019, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/06/EMR-Impulse-MedienR-WahlR-1906-01.pdf>.
- Ukrow**, Sicherung regionaler Vielfalt - Außer Mode? Anmerkungen aus Anlass des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 3. Februar 2021, Rs. C-555/19, Fussl Modestraße Mayr GmbH ./ SevenOne Media GmbH, ProSiebenSat.1 TV Deutschland GmbH, ProSiebenSat.1 Media SE, in: EMR – das aktuelle Stichwort, 2021, https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2021/02/EMR_Aktuelles-Stichwort-zum-EuGH-Urteil-in-Sachen-Fussl-Modestrassen-Mayr.pdf.
- Ukrow / Cole / Etteldorf**, Stand und Entwicklung des internationalen Kinder- und Jugendmedienschutzes Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter Berücksichtigung ausgewählter Staaten, 2022, <https://www.dco-verlag.de/wis/ebk/9783910513129.pdf>.
- Wandtke / Ohst (Hrsg.)**, Praxishandbuch Medienrecht, 3. Aufl. 2014
- Zeitmann**, Zulässigkeit politischer Artikel und einer Umfrage zu bevorstehender Wahl in Internetmedium, in: AfP 2021, 298-299