

## Wahlwerbung und Medienfreiheit

Die Wahlwerbung in den Medien spielt für die politischen Parteien gerade in der heißen Phase des Wahlkampfes eine erhebliche Rolle, um auf sich, ihre Ziele und Programme aufmerksam zu machen. So strahlten etwa ARD und ZDF vor der Bundestagswahl 1994 jeweils 65 Werbespots der Parteien aus. Davon entfiel fast die Hälfte auf die im Bundestag vertretenen Parteien, die entsprechend ihrer Stimmenzahl bei der vorangegangenen Wahl vier bis acht Sendeplätze zugewiesen bekamen. Die anderen Parteien erhielten zwischen einem und drei Programmplätzen.<sup>1</sup>

An der Wahlwerbung der politischen Parteien entzündeten sich regelmäßig lebhaftere Kontroversen. Während es früher um die Ablehnung von Werbeanzeigen in der Presse wegen der Unvereinbarkeit ihres Inhalts mit der tendenziellen Ausrichtung der Zeitung ging,<sup>2</sup> regt sich der Widerstand nunmehr vor allem bei denjenigen Medien, die ihre Freiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG in Gefahr sehen, da sie, wie etwa der Rundfunk, überwiegend gesetzlich zur Verbreitung von Wahlwerbesendungen verpflichtet sind und zwar unentgeltlich oder allenfalls gegen Erstattung der Selbstkosten.

Dies geriet während des Bundestagswahlkampfes 1998 wieder in das Bewußtsein, als der Werbespot einer kleineren Partei von den Rundfunkveranstaltern inhaltlich beanstandet wurde.<sup>3</sup>

Die Debatte über die Wahlwerbung in den Medien hatte Anfang 1999 mit einer Gesetzesinitiative der SPD im Land Brandenburg neuen Auftrieb erhalten, nach der die geltende Verpflichtung des Ostdeutschen Rundfunks Brandenburg zur

---

<sup>1</sup> Vgl. Jakubowski in *Media Perspektiven* 8/98, S. 402 ff; Kliment in *Media Perspektiven* 8/94, S. 419, bei der Europawahl 1994 ergaben beispielsweise bei ARD und ZDF alle Wahlwerbespots zusammen ein Gesamtvolumen von 311 Minuten, bei den privaten Rundfunkveranstaltern RTL und SAT 1 betrug dieses jeweils 50,5 Minuten.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG in *NJW* 1976, S. 1627

<sup>3</sup> Vgl. OLG Köln in *AfP* 1998, S. 543

Ausstrahlung von Wahlwerbesendungen von politischen Parteien beseitigt werden sollte.<sup>4</sup> Da die vorausgesetzte Übereinstimmung zwischen den Parteien nicht zu erreichen war, wurde der Antrag jedoch nicht weiter verfolgt.<sup>5</sup>

Nachfolgend soll untersucht werden, ob und wie sich die Freiheit der Medien mit dem Wunsch der politischen Parteien aufgrund ihres besonderen verfassungsrechtlichen Status in Art. 21 GG nach Wahlwerbung vereinbaren läßt. Die unterschiedliche rechtliche Ausgangslage in der Presse einerseits und dem öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk andererseits bedingt eine differenzierte rechtliche Würdigung.

Zunächst wird ein Überblick über die derzeitige Rechtslage gegeben. Dabei wird zunächst auf die Presse und im weiteren auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie den privaten Rundfunk eingegangen.

Anschließend wird der Frage des Verhältnisses zwischen der Medienfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG und dem Parteienprivileg aus Art. 21 Abs. 1 GG nachgegangen. Als erstes soll die Situation bei der Presse beleuchtet werden. Danach sind die gesetzlichen Beschränkungen vor dem Hintergrund des Art. 5 Abs. 2 GG im Rundfunk zu erörtern. Dabei sind die unterschiedlichen Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Anstalten und der privaten Veranstalter zu würdigen.

## **I. Geltende Rechtslage**

### **1) Die Rechtslage in der Presse**

Für den Bereich der Presse bestehen keine einschlägigen Vorschriften, welche die Verbreitung von Wahlwerbung politischer Parteien regeln.

Die rechtliche Situation bei der Presse ist jedoch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorbestimmt. In dem „Montabaur“-Beschluß vom

---

<sup>4</sup> Vgl. Protokoll der Anhörung vor dem Hauptausschuß des Landtags Brandenburg am 21.01.1999, LT-Ds.

<sup>5</sup> Vgl. „ORB muß weiter Wahlwerbespots ausstrahlen“ in Märkische Oderzeitung vom 22.01.1999; „Pflicht zur Sendung von Wahlwerbespots soll bleiben“ in Berliner Morgenpost vom 22.01.1999; „Gegen Parteienwerbung im ORB“ in Märkische Allgemeine Zeitung vom 22.01.1999; „Wahlwerbung im ORB?“ in Oranienburger Generalanzeiger vom 22.01.1999.

24.3.1976 hat das Gericht festgestellt, daß die Presse nicht zum Abdruck politischer Anzeigen verpflichtet ist.<sup>6</sup>

## **2) Die Rechtslage im öffentlich-rechtlichen Rundfunk**

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist ganz überwiegend zur kostenlosen Ausstrahlung von Wahlwerbesendungen der politischen Parteien gesetzlich verpflichtet. Der Gesetzgeber hat den Parteien wie im übrigen zumeist auch sonstigen politischen Vereinigungen das Recht eingeräumt, während ihrer Beteiligung an Wahlen der Abgeordneten der Bundesrepublik Deutschland zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag oder zu gesetzgebenden Körperschaften der Länder angemessene Sendezeiten entsprechend § 5 Abs. 1-3 des Parteiengesetzes in Anspruch zu nehmen.<sup>7</sup>

Lediglich der SFB und Radio Bremen müssen keine Wahlwerbesendungen ausstrahlen.

Aus dem Verweis auf § 5 Parteiengesetz ergibt sich die Verpflichtung der Rundfunkanstalten, die Parteien nach ihrer Bedeutung gleich zu behandeln. Diese bemißt sich vor allem nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen.<sup>8</sup>

Die Rundfunkanstalten kommen dieser Vorgabe dadurch nach, daß sie, wie eingangs beschrieben, die jeweilige Anzahl der Wahlwerbespots nach dem früheren Wahlergebnis berechnen.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. BVerfG in NJW 1976, S.1627

<sup>7</sup> Vgl. § 14 Abs. 2 MDR-StV; § 15 Abs. 1 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) vom 17./18.12.1991, Zustimmungsgesetz Hamburg GVBl. 1992, S.39, Niedersachsen GVBl. 1992, S.41 Mecklenburg-Vorpommern GVBl. 1992, S.77 und Schleswig-Holstein GVBl. 1992, S. 129; § 15 Abs. 1; § 9 Staatsvertrag über den Südwestrundfunk vom 31.05.1997, Zustimmungsgesetz Baden-Württemberg GVBl. S.297, GVBl. Rheinland-Pfalz, S. 260; Art. 4 Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerische Rundfunk“ i.d.F.v. 25.02.1994; § 10 Abs. 2 Gesetz über den „Ostdeutschen Rundfunk Brandenburg“ (ORB-Gesetz) vom 06.11.1991 i.d.F.v. 30.06.1994, Zustimmungsgesetz GVBl. S.472 bzw. S.244; § 3 Ziff. 6 Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 30.11.1993 (GVBl. S.519); § 8 Abs. 2 Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ (WDR-Gesetz) i.d.F.v. 25.04.1998, GV.NW. 1998, S.265; § 14 Abs. 2 Rundfunkgesetz für das Saarland vom 09.08.1993, Amtsblatt S.781, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.11.1996, Amtsblatt S.1377.

<sup>8</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 S.3 Parteiengesetz

<sup>9</sup> Vgl. Kliment, Media Perspektiven 8/94, S. 419

### 3) Die Rechtslage im privaten Rundfunk

Auch die privaten Rundfunkveranstalter sind überwiegend gesetzlich zur Ausstrahlung von Wahlwerbespots der politischen Parteien verpflichtet, wenn sich diese an Parlamentswahlen beteiligen. Die Veranstalter können hierfür lediglich Erstattung ihrer Selbstkosten verlangen.<sup>10</sup>

Vergleichbare Vorschriften haben die jeweiligen Gesetzgeber auch für die Landtagswahlen in den Landesmediengesetzen getroffen.<sup>11</sup>

In einigen Ländern ist es den privaten Rundfunkveranstaltern freigestellt, ob sie Wahlwerbespots der politischen Parteien für die Landtagswahlen veröffentlichen. Wenn sich ein Veranstalter hierzu entscheidet, ist er jedoch ebenfalls wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk zur Gleichbehandlung gemäß § 5 Abs. 1 Parteiengesetz verpflichtet.<sup>12</sup>

Im weiteren ist der Frage nachzugehen, wie sich mit der Medienfreiheit der Wunsch der politischen Parteien nach Wahlwerbung vereinbaren läßt.

---

<sup>10</sup> § 42 Abs. 2 RStV für den nationalen privaten Rundfunk

<sup>11</sup> Vgl. § 31 Abs. 1 Hamburgisches Mediengesetz vom 20.04.1994 (GVBl. S. 113) i.d.F.v. 23.04.1996 (GVBl. S.59); § 30 Abs. 2 und 3 Hessisches Privatrundfunkgesetz (HPRG) i.d.F.v. 20.05.1997 (GVBl. I, S.134); § 26 Rundfunkgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (RGMV) i.d.F.v. 29.11.1994 (GVOBl. S. 194, 756); § 29 Abs. 1 Niedersächsisches Landesrundfunkgesetz vom 09.11.1993 (GVBl. S.523) i.d.F.v. 19.12.1995 (GVBl. S.480); §19 Abs. 2 Rundfunkgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LRG NW) i.d.F.v. 25.04.1998 (GV.NW. S. 240); § 39 Abs. 2 Landesrundfunkgesetz für das Land Rheinland-Pfalz (LRG) vom 26.07.1992 (GVBl. S.247), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.07.1997 (GVBl. S. 260); § 14 Abs. 2 Rundfunkgesetz für das Saarland (LRG) vom 09.08.1993 (Amtsblatt S.781), geändert durch Gesetz vom 27.11.1996 (Amtsblatt S. 1377); § 22 Abs. 1 Gesetz über den privaten Rundfunk und neue Medien in Sachsen (Sächsisches Privatrundfunkgesetz), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.07.1997 (GVBl. 1997 S.500); § 23 Abs. 1 Gesetz über den privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt (PRG LSA) i.d.F.v. 07.11.1997 (GVBl. LSA S.925); §33 Abs. 1 Rundfunkgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 07.12.1995 (GVOBl. Sch-H S. 422) und § 26 Abs. 2 Thüringer Rundfunkgesetz (TRG) vom 04.12.1996 (GVBl. S.271).

<sup>12</sup> Vgl. § 57 des Staatsvertrags über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks vom 29.02.1992 (Zustimmungsgesetz Berlin GVBl. 1992, S. 150; Brandenburg GVBl. 1992, S. 142), § 62 Abs. 3 Landesmediengesetz Baden-Württemberg i.d.F.v. 17.03.1992 (BaWü GBl. S. 189; zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.11.1997, BaWü GBl. S.483); Art. 26 Abs. 3 Bayerisches Mediengesetz (BayMG) vom 24.11.1992 (GVBl. S. 584, geändert durch Gesetz vom 27.12.1997, GVBl. S.843); vgl. auch § 24 Abs. 2 Bremisches Landesmediengesetz i.d.F.v. 22.06.1993 (GVBl. S. 203), geändert durch Gesetz vom 03.02.1998 (GVBl. 1998 S.27).

## **II. Das Verhältnis zwischen der Medienfreiheit und dem Parteienprivileg**

### **1) Pressefreiheit und Wahlwerbung**

Wie bereits oben ausgeführt wurde, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Montabaur“-Beschluß<sup>13</sup> eine eindeutige Regelung dahingehend getroffen, daß die Presse nicht verpflichtet ist, Wahlkampfanzeigen abzudrucken. Ihr steht es auch frei, für den Fall eines Abdrucks auszuwählen, welche Anzeige einer politischen Partei sie veröffentlichen will oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Standpunkt noch dadurch verdeutlicht, daß die Regelung auch für den Fall gilt, daß die Zeitung in ihrem Verbreitungsbereich eine Alleinstellung besitzt.<sup>14</sup>

Das Gericht hat seine eindeutige Feststellung nur mit dem Hinweis begründet, daß die Presse nicht zur Neutralität im Wahlwettbewerb der politischen Parteien verpflichtet ist. Darüber hinaus sprechen jedoch auch weitere Argumente für die Richtigkeit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung:

Der Presse kommt in demokratischen Staat die Rolle eines Mediums und Faktors der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung zu.<sup>15</sup> Sie ist daher von konstitutiver Bedeutung für Staat und Gesellschaft.<sup>16</sup> Die damit verbundene öffentliche Aufgabe erfüllen die Zeitungen und Zeitschriften in privatrechtlicher und privatwirtschaftlicher Organisationsform.<sup>17</sup> Daraus folgt im weiteren, daß Printmedien, anders etwa als der öffentlich-rechtliche Rundfunk, außenpluralistisch strukturiert sind.<sup>18</sup> Jede Zeitung erbringt einen eigenen, möglicherweise pointierten Beitrag für den öffentlichen Meinungsmarkt. Alle Zeitungen zusammen leisten dann den unentbehrlichen Dienst an der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> BVerfG in NJW 1976, S. 1627

<sup>14</sup> BVerfG in NJW 1976, S. 1627

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 20, S. 162 ff, 174 ff; 25, S. 234 ff; 30, S. 336

<sup>16</sup> Vgl. BVerfGE 10, S. 121; 20, S. 174; 82, S. 272 ff

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 20, S. 162; 30, S. 336; 77, S. 354 ff

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 52, S. 283 ff, 296

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 7, S. 198 ff, 211 f; 42, S. 163 ff, 170 f; 82, S. 272 ff, 281 f; 85, S. 1 ff; 12 f; 86, S. 122 ff, 128

Verdeutlicht wird diese freie Struktur der Presse durch das Merkmal ihres Tendenzschutzes, der etwa in § 118 Betriebsverfassungsgesetz zum Ausdruck kommt.<sup>20</sup> Aus der Tendenzfreiheit folgt, daß die publizistische Kompetenz und damit auch die Entscheidung über die Aufnahme einer Wahlanzeige ausschließlich beim Verleger liegt.<sup>21</sup>

Die Richtigkeit der vom Bundesverfassungsgericht getroffenen Feststellung wird auch noch durch die folgende Überlegung deutlich. Wenn die Printmedien etwa verpflichtet wären, Wahlanzeigen aufzunehmen, die ihrer redaktionellen Linie widersprechen, so bestünde eine ernsthafte Gefahr für die Glaubwürdigkeit des Presseorgans. Der Rezipient könnte in Unkenntnis einer rechtlichen Verpflichtung zur Aufnahme der Wahlanzeige den Eindruck gewinnen, daß es der Zeitung, die einen spezifischen Standpunkt im redaktionellen Teil einnimmt, nur auf die Gewinnmaximierung ankäme, wenn sie andererseits im Anzeigenteil ein entgegenstehendes Wahlkampfinserat abdrucken würde. Damit wäre aber auch der besondere Dienst der Presse an der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung und damit die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe gefährdet.<sup>22</sup>

Von daher ist festzustellen, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Pressefreiheit entspricht.

## **2) Rundfunkfreiheit und Parteienprivileg**

Wie oben ausgeführt wurde, ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk mit Ausnahme desjenigen in Bremen und Berlin generell verpflichtet, Wahlwerbeseinrichtungen der politischen Parteien zu den Europa-, Bundestags- und Regionalwahlen auszustrahlen.<sup>23</sup> Dies hat kostenlos zu erfolgen. Private Rundfunkveranstalter unterliegen bei Europa- und den nationalen Wahlen den gleichen Verpflichtungen, wobei sie jedoch für die Ausstrahlung der Wahlwerbesspots politischer Parteien den Ersatz der Selbstkosten beanspruchen können.<sup>24</sup> Bei Land-

---

<sup>20</sup> Vgl. BVerfGE 37, S.84 ff, 91; 48, S.271 ff, 276 ff, 278

<sup>21</sup> Vgl. BVerfG in NJW 1976, S.1627; OLG Schleswig in NJW 1977, S: 1886; OLG Stuttgart in WuW/E OLG, S.3560; LG Nürnberg-Fürth in AfP 1984, S.174 f

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 20, S.162 ff, 175; § 3 der Landespressegesetze; Löffler, Presserecht, § 3 Rdz. 17 ff; Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Auflage, 3. Kap. Rdz. 1 ff

<sup>23</sup> Siehe oben FN 7

<sup>24</sup> Siehe oben FN 10

tagswahlen besteht dagegen für den Bereich des privaten Rundfunks nur teilweise eine entsprechende Verpflichtung.<sup>25</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Rundfunkfreiheit in erster Linie Programmfreiheit.<sup>26</sup> Der öffentlich-rechtliche Rundfunk verwirklicht diese treuhänderisch für die Gesellschaft,<sup>27</sup> während den privaten Rundfunkveranstaltern unmittelbar aus Art. 5 GG das individuelle Grundrecht zukommt.<sup>28</sup> Die Programmfreiheit umfaßt das Recht, den Inhalt der Sendungen selbst festzulegen.<sup>29</sup>

Dabei hat der öffentlich-rechtliche Rundfunk aufgrund seiner Vergesellschaftung freilich die Aufgabe, die Grundversorgung zu gewährleisten, d.h. eine Vielfalt in möglichster Breite in seinen Sendungen zu verwirklichen.<sup>30</sup> Demgemäß sind die Programme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks binnenpluralistisch ausgerichtet.<sup>31</sup>

Trotz der Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks bleibt es dabei, daß es Auftrag der Anstalt ist, mit eigenen Beiträgen die Ziele der Rundfunkfreiheit zu verwirklichen.<sup>32</sup> Drittsendungen stellen sich für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk somit als Eingriff in seine Programmhoheit dar.<sup>33</sup>

---

<sup>25</sup> Siehe oben FN 11

<sup>26</sup> Vgl. BVerfGE 59, S.231 ff, 285; 90, S.60 ff, 87; 95, S.220 ff., 234; 97, S.298 ff, 310

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 31, S. 314 ff; 322; 59, S. 231 ff, 254; 91, S. 125 ff; Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, S. 572 ff; Ossenbühl in DÖV 1977, S. 381

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 73, S.118 ff, 183; 87, S. 334 ff, 339; 90, S. 277 ff, 284; 95, S: 220 ff, 234; 97, S. 228 ff, 268; 97, S.298 ff, 310; Badura in BayVbl. 1989, S.1 f; Bethge in NVwZ 1997, S.1 ff; Stettner in ZUM 1994, S.68; Bornemann in BayVbl. 1995, S.341; Trute in VVDStRL 1998, S.233; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, Kap. B Rdz. 132 ff

<sup>29</sup> Vgl. BVerfGE 35, S.202 ff; 222 f; 59, S.231 ff, 258; 87, S.181 ff, 201; 90, S.60 ff, 87; 95, S.220 ff, 234; 97,S.298 ff, 312 ff

<sup>30</sup> Vgl. BVerfGE 73, S. 118 ff, 157 ff; 74, S.295 ff, 325; 83, S.238 ff, 267; 87, 181 ff; 190

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 57, S. 295 ff, 319; 73, S. 118 ff, 160; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. E Rdz. 85 ff

<sup>32</sup> Vgl. BVerfGE 83, S.238 ff, 306 unter Verweis auf BVerfGE 73, 118 ff, 157 ff; 74, S.297 ff, 323 ff

<sup>33</sup> Vgl. BVerfGE 83, S.238 ff; 306

Der private Rundfunk hat dagegen nicht die Aufgabe der Grundversorgung und ist zudem außenpluralistisch verfaßt.<sup>34</sup> Von daher ist bei ihm die Rundfunkfreiheit stärker ausgeprägt als bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten und der Rechtsposition der Presse angenähert.<sup>35</sup> Die Pflicht zur Aufnahme von Wahlanzeigen stellt sich für ihn damit als gravierender Eingriff in seine Programmfreiheit dar. Wie beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk besteht seine Programmautonomie darin, mit eigenen Sendungen seine Rundfunkfreiheit zu verwirklichen. Darüber hinaus kommt ihm durch die außenpluralistische Struktur auch der Tendenzschutz<sup>36</sup> zu, der durch die Verpflichtung zur Aufnahme von Wahlwerbespots, die möglicherweise nicht mit der publizistischen Linie übereinstimmen, eingeschränkt wird.

Wenn somit festgestellt werden kann, daß sowohl beim öffentlich-rechtlichen als auch beim privaten Rundfunk sich die Aufnahme von Wahlwerbespots als Eingriff in die Rundfunkfreiheit darstellt, so ist eine verfassungskonforme Auflösung des Konfliktes zwischen Art. 5 GG und Art. 21 GG nur nach den Maßstäben der Schrankenregelung möglich, die in der Verfassung in Art. 5 Abs. 2 bestimmt ist.

Voraussetzung für einen verfassungsgemäßen Ausgleich ist zunächst die Feststellung, welchen Zweck der Gesetzgeber mit der Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbespots verfolgt.<sup>37</sup> Sodann ist zu fragen, ob die im Rundfunkstaatsvertrag und in den Rundfunkgesetzen der Länder getroffenen Vorschriften geeignet sind, dieses Ziel zu erreichen, ob es weiterhin erforderlich ist, die benannten Regelungen zu treffen, und ob schließlich die von dem Gesetzgeber getroffene Verpflichtung verhältnismäßig ist.<sup>38</sup>

Mit der Pflicht zur Ausstrahlung von Wahlwerbesendungen verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die besondere Aufgabe der politischen Parteien als Mittler und Faktoren im Verfassungsleben zu fördern.<sup>39</sup> Diese Rolle ergibt sich aus Art.

---

<sup>34</sup> Vgl. Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. C Rdz. 48 ff

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 73, S.118 ff, 157, 171; 83, S.238 ff, 318, 329; 95, S.220 ff, 234; 97, S.228 ff, 268; 97, S.298 ff, 310; vgl. zur Parallelen bei der Presse BVerfGE 97, S.125 ff, 144; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. E Rdz. 105 ff; Kap. B Rdz. 132 ff

<sup>36</sup> BVerfGE 59, 231 ff, 258; 97, S.298 ff, 310

<sup>37</sup> vgl. BVerfGE 49, S.228 ff, 229, 232 f.

<sup>38</sup> vgl. BVerfGE 45, S.297 ff, 335; 25, S.112 ff, 117 f; 24, S.367 ff, 404; 7, S.198 ff, 205 f.

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 2, S.1 ff; 73; 20, S.56 ff; 100; 24, S.260 ff, 264; 73, S.40 ff, 85; 91, S.262 ff; 267 ff

21 Abs. 1 GG und zielt auf die politische Willensbildung der Bevölkerung. Voraussetzung ist nicht allein die Freiheit der Gründung, sondern maßgeblich auch die parteipolitische Betätigung. Es gehört insbesondere zum Wesen der Parteien, sich in Wahlkampfzeiten an die Öffentlichkeit zu wenden und sich darzustellen. Die Aufgabe ist inhaltlich nicht vorgeformt, sondern sie richtet sich auf den gesamten Prozeß der Meinungsbildung in der pluralistischen Demokratie.<sup>40</sup> Die Tätigkeit der politischen Parteien hat demgemäß eine besondere Bedeutung für das Zustandekommen des Wahlaktes. Das Bundesverfassungsgericht hat dies dadurch anerkannt, daß es den Parteien in ihrer Funktion als Wahlvorbereitungsorganisationen die Stellung eines Verfassungsorgans zugesprochen hat.<sup>41</sup>

Die rechtlich so begründete Verpflichtung zur Aufnahme von Wahlwerbespots durch die Regelungen im Rundfunkstaatsvertrag und in den übrigen Rundfunkgesetzen kann nur dann vor dem Hintergrund des bereits dargestellten Stellenwerts der Medienfreiheit bestehen, wenn sie überhaupt geeignet ist, das Ziel, das damit verfolgt wird, zu optimieren. Es geht also um die Frage, ob durch Wahlwerbespots im Rundfunk die Wahlkampfarbeit der politischen Parteien wesentlich erleichtert wird.

Positiv ist zunächst festzustellen, daß durch die Verpflichtung der Ausstrahlung von Wahlwerbespots eine große Anzahl von Rezipienten erreicht wird.<sup>42</sup> Dabei ist vor allem darauf hinzuweisen, daß andere Möglichkeiten der direkten Ansprache des Wählerpublikums aufgrund des Verhaltens der Stimmbürger schwierig geworden sind. Wahlveranstaltungen werden in der Regel nicht besucht, so daß die Ansprache der politischen Parteien direkt oft nur noch durch die Funkmedien möglich ist.<sup>43</sup>

Demgegenüber wird oft eingewendet, daß die Spots wegen ihrer Kürze nur eine emotionale Ansprache des Wählerpublikums ermöglichen. Eine rationale Auseinandersetzung mit den Programmen der jeweiligen Partei sei dadurch nicht möglich. Vielmehr könne sogar von den Wahlwerbespots ein eher störender

---

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 91, S.277 ff; 91, S.284 ff, 285 f

<sup>41</sup> Vgl. BVerfGE 20, S.119 ff, 130; 20, S.134 ff, 141

<sup>42</sup> Frank, in: Becker (Hrsg.), *Wahlwerbung politischer Parteien im Rundfunk*, 1990, S.27 ff; Kliment in *Media Perspektiven* 1994, S.419 ff; Ridder in *Media Perspektiven* 1994, S.374 ff; Holtz-Bacha/Kaid, *Wahlen und Wahlkampf in den Medien*, 1994, S.177 ff

<sup>43</sup> Vgl. Forsa/Berlin-BUS 1995, *Daten zur politischen Involviertheit der wahlberechtigten Bevölkerung in dem Berliner Wahlkampf 1995*

Charakter ausgehen, was dazu führe, daß mit der Fernbedienung sich der Zuschauer der Wahlbeeinflussung entziehe.<sup>44</sup>

Empirische Untersuchungen haben aber gezeigt, daß diese Werbespots eine initiierende Wirkung besitzen können, indem sie den Wahlberechtigten auf die Existenz der jeweiligen Partei aufmerksam machen und vor allem auch den Effekt besitzen, ein Interesse an dem Wahlkampf- und Wahlgeschehen selbst zu erzeugen.<sup>45</sup> Von daher ist jedenfalls zu konstatieren, daß Wahlwerbespots einwirken, wenn vielleicht auch nicht besonders intensiven Einfluß auf das Wahlgeschehen besitzen.

Weiterhin könnte gegen die Eignung der Wahlwerbespots zur Erleichterung des Wahlkampfes im Interesse der Wähler sprechen, daß letztere in der Regel nicht einen Gesamtüberblick über die werbenden Parteien erhalten. Dies wäre nur dann möglich, wenn sich der Rezipient die Spots aller Parteien anschauen oder anhören würde. Dies kann aber nur bei einem sehr geringem Teil der Wähler angenommen werden. Bei der überwiegenden Mehrheit der Rezipienten wird die Konfrontation mit einem Wahlwerbespot eher einen zufälligen Charakter haben. Von daher würde er durch die Spots nicht in der gesamten Breite des parteipolitischen Spektrums informiert, sondern nur über diejenige Partei, deren Wahlsendung er im Zusammenhang mit dem übrigen Programm rezipiert. Von daher wäre insbesondere zu fragen, ob die Werbespots dem Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entsprechen, die Rezipienten in möglichstster Breite und Vollständigkeit zu unterrichten.<sup>46</sup>

Gegenüber einem solchen Bedenken ist freilich festzustellen, daß die Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks generell immer nur in der Herstellung eines Angebotes besteht.<sup>47</sup> Dieses in seinem gesamten Umfang zu rezipieren ist für den Zuschauer faktisch unmöglich und würde darüber hinaus auch mit seiner Informationsfreiheit im Widerspruch stehen.<sup>48</sup> Deren Inhalt ist es ja gerade, daß der Grundrechtsträger zwischen unterschiedlichen Informa-

---

<sup>44</sup> Vgl. Hesse, Albrecht, in RuF 1994, S.351 f; Holtz-Bacha/Kaid, Die Massenmedien im Wahlkampf; 1993, S.47; a.A. Kliment in Media Perspektiven, 1994, S.420

<sup>45</sup> Vgl. Holtz-Bacha/Kaid, Politikvermittlung im Wahlkampf; in RuF 1994, S.346 ff

<sup>46</sup> Vgl. Ricker in ZUM 1994, S.353; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F Rdz. 78

<sup>47</sup> Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F Rdz. 2

<sup>48</sup> Zur Informationsfreiheit vgl. Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. B Rdz. 13 ff

tionen frei wählen oder sich ihrer enthalten kann.<sup>49</sup> Die Verpflichtung, ein Angebot in möglicher Breite dem Rezipienten zu machen, muß dann aber auch für die Wahlwerbespots gelten. Dies bedeutet konkret, daß es ausreicht, daß die Werbesendungen zu einer vertretbaren Zeit nach den bereits zitierten Vorschriften des Parteiengesetzes präsentiert werden.<sup>50</sup> Der Geeignetheit ist somit Genüge getan, wenn der Rezipient die Chance besitzt, sich umfänglich über die Ansichten der politischen Parteien durch Werbespots zu informieren. Ob er diese Chance ergreift, ist seine Sache.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob der demokratische Wahlakt dadurch befördert oder beschädigt wird, daß auch Parteien mit einem radikalen Programm durch die gesetzliche Regelung in die Lage versetzt werden, für ihre Ideen zu werben. Auf diesen Umstand verweisen die Rundfunkveranstalter selbst, die auch durch das Beschreiten des Rechtsweges bemüht sind, extreme Gruppierungen von der Partizipation an den Wahlsendezeiten fernzuhalten.<sup>51</sup> Demgegenüber muß aber festgehalten werden, daß es das Recht des Wahlberechtigten ist, alle politischen Strömungen kennenzulernen. Es ist seine Angelegenheit als Volkssouverän, darüber zu entscheiden, wem er die Stimme gibt und welche Mehrheiten sich daraus ergeben.<sup>52</sup> Eine Grenze kann nur dann bestehen, wenn die politische Partei verboten ist oder falls die Inhalte der Werbespots gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen, die einen strafrechtlichen Charakter besitzen.<sup>53</sup> Von daher mag es aus medienpolitischen Gründen nicht geeignet sein, allen und damit auch den radikalen Gruppierungen Wahlwerbezeit einzuräumen. Vor dem Hintergrund der hier allein zur Debatte stehenden Eignung der unterstützenden Wirkung für den Wahlkampf kann das Argument freilich nichts hergeben.

Die nach dem Rundfunkstaatsvertrag und den Landesrundfunkgesetzen für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk vorgesehene Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbung wäre mit der grundrechtlich geschützten Position der Rundfunkveranstalter aus Art. 5 GG weiterhin nur dann vereinbar, wenn die Spots auch erforderlich wären, den Wahlkampf zu effektuieren.

---

<sup>49</sup> Vgl. etwa Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 5 I, II Rdz. 117

<sup>50</sup> Siehe oben FN 7 und 8; es besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Sendezeit, etwa mit höherer Reichweite, vgl. BVerfG in NJW 1994, S.40

<sup>51</sup> Vgl. OLG Köln in AfP 1998, S.543

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 11, S.266 ff, 273; 41, S.399 ff, 416; 52, S.63 ff, 83; 95, S.353 ff, 349

<sup>53</sup> Vgl. BVerfGE 47, S.280; 69, S.257; OLG Köln in AfP 1998, S.547

Es wurde schon darauf aufmerksam gemacht, daß es für die politischen Parteien nicht einfach ist, das Interesse des Wahlbürgers zu wecken. Vor allem die unmittelbare und direkte Ansprache könnte auf andere Weise nur durch Wahlveranstaltungen und Kundgebungen erreicht werden. Wie aber bereits dargestellt wurde, ist der Wahlberechtigte im Gegensatz zu früheren Zeiten heute nicht mehr bereit, in größerer Zahl solche Veranstaltungen zu besuchen.<sup>54</sup> Von daher sind die eigengestalteten Wahlwerbespots der politischen Parteien die wichtigste unmittelbare Möglichkeit, den Bürger auf sich aufmerksam zu machen, indem die Botschaft in dessen vier Wände übertragen wird.

Erforderlich wäre die Einräumung von Wahlwerbezeiten der politischen Parteien freilich dann nicht, wenn diese die Möglichkeit hätten, im Rahmen der von den Rundfunkveranstaltern betriebenen kommerziellen Werbung bezahlte Werbespots zu schalten. Demgegenüber ist jedoch darauf hinzuweisen, daß kommerzielle Wahlwerbung im Rundfunk in Deutschland durchgängig durch die Regeln des Rundfunkstaatsvertrages verboten ist.<sup>55</sup> Es mag durchaus Gründe geben, dieses Verbot, vor allem mit Blick auf die Freiheit der Presse in diesem Bereich<sup>56</sup>, als unangemessen und damit rechtswidrig zu deklarieren. Damit wird aber das Problem der Erforderlichkeit von Wahlwerbespots der hier zu diskutierenden Art nicht erledigt. Zum einen kommen diese allen Parteien zugute, also auch denjenigen, die aus eigener finanzieller Kraft nicht in der Lage wären, kommerzielle Werbung zu bezahlen.<sup>57</sup> Vor dem Hintergrund der Chancengleichheit bei der Wahl kann demgemäß auch in ihrem Vorfeld, dem Wahlkampf, kommerzielle Parteienwerbung allenfalls additiv zu den hier in Frage stehenden Pflichtsendezeiten hinzukommen.

Schließlich fragt es sich, ob die Wahlwerbung der politischen Parteien erforderlich ist, da die öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstalter selbst in großem Umfang in ihren Programmen die unterschiedlichen Parteien vorstellen.<sup>58</sup> Wenngleich zu konstatieren ist, daß diese redaktionell gestalteten Sendungen zur Information des Bürgers einen wichtigen, vielleicht sogar auch erheblicheren Beitrag leisten, so muß der grundsätzliche Unterschied zwischen

---

<sup>54</sup> Siehe oben FN 41

<sup>55</sup> Vgl. § 7 Abs. 7 RStV

<sup>56</sup> Vgl. BVerfG in NJW 1976, S.1627

<sup>57</sup> Vgl. Ridder in Media Perspektiven 1994, S.374 ff

<sup>58</sup> Vgl. Ricker in ZUM 1994, S.353 f; Ladeur in ZUM 1991, S. 465 ff; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F Rdz. 81

redaktioneller Leistung und den Eigenbeiträgen der Parteien betont werden. Durch letztere ist es den Parteien möglich, sich originär ohne einem redaktionellen Filter dem Wählerpublikum darzustellen. Dies kann eine redaktionell gestaltete Sendung aber nicht ersetzen.

Von daher ergeben sich eine Reihe von Argumenten, die sowohl für die Eignung der Wahlwerbespots für die Erleichterung und Effektivierung des Wahlkampfes der politischen Parteien als auch für ihre Notwendigkeit sprechen. Ein abschließendes Urteil hierzu ist freilich von Rechts wegen nicht zu geben. Vielmehr ist bei der Beantwortung der Frage nach der Geeignetheit und der Erforderlichkeit eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers anzunehmen, die freilich bei dem dritten Abwägungskriterium, der Verhältnismäßigkeit, nicht besteht.<sup>59</sup> Daher dürfte es entscheidend sein, ob sich dieses Merkmal, bei dem es auf die individuelle Zumutbarkeit<sup>60</sup> des Eingriffs für den gesetzlich Verpflichteten ankommt, bei der nachfolgenden Untersuchung als gegeben herausstellt. Nur wenn dies nicht der Fall sein sollte, stünden der Verpflichtung zur Einräumung von Wahlwerbezeiten verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber.<sup>61</sup>

Was die Zumutbarkeit angeht, ist zunächst festzuhalten, daß hier ein unterschiedlicher Maßstab bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten und dem privaten Rundfunk anzulegen ist.

Wie bereits eingangs verdeutlicht wurde, kommt dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk die besondere Aufgabe der Grundversorgung zu, die ihn verpflichtet, das Zeitgeschehen in möglicher Breite abzubilden.<sup>62</sup> Um dies zu ermöglichen, ist die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks garantiert und durch die Erhebung der Rundfunkgebühr bei allen Teilnehmern sichergestellt.<sup>63</sup> Der private Rundfunk arbeitet dagegen nach privatrechtlichen Organisationsformen und in privatwirtschaftlicher Weise. Er ist der Presse angenähert und refinanziert sich fast ausschließlich durch Werbung.

---

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 83, S.238 ff; 296; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. B Rdz. 185

<sup>60</sup> Vgl. BVerfGE 68, S.193 ff, 219; 30, S.292 ff, 316; 67, S.157 ff; 178

<sup>61</sup> Vgl. Pieroth/Jarass, GG, Art. 5 Rdz. 47

<sup>62</sup> Vgl. BVerfG in NJW 1993, S.1252; BVerfG in NJW 1994, S.1148 ff; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F Rdz. 2

<sup>63</sup> Vgl. BVerfGE 87, S. 181 ff, 198 ff; 90, S. 60 ff, 90 ff; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. C Rdz. 74 ff

a) *Öffentlicher Rundfunk*

Auch vor dem Hintergrund der soeben vorgenommenen Differenzierung ist einzuräumen, daß durch Wahlwerbespots die Programmautonomie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks eingeschränkt wird. Freilich ist nur festgelegt, daß eine diesbezügliche Verpflichtung besteht. Die Länge und die Platzierung der Spots unterliegen hingegen weitestgehend der Entscheidung der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt.<sup>64</sup> Damit steht es in ihrer Kompetenz, wie sie den Gesetzesbefehl realisiert. Hinzu kommt, daß den Anstalten die Ausstrahlung der Werbespots insoweit erleichtert wird, als diese nach der Rechtsprechung ausdrücklich nicht verpflichtet sind, solche Beiträge auszustrahlen, deren Inhalt offensichtlich gegen die Strafgesetze verstößt.<sup>65</sup> Die grundsätzliche Pflicht zur Einräumung von Wahlsendezeiten ist von daher weniger belastend und somit um so eher zumutbar.

Unter der Betrachtung der Programmautonomie könnte jedoch weiterhin eingewendet werden, daß die redaktionelle Leistung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Pflicht zur Einblendung der Werbespots gestört werde, da derjenige Rezipient, der sich durch die Beiträge molestiert fühlt, oftmals zu einem anderen Sender mit Hilfe der Fernbedienung wechselt. Dagegen ist aber anzuführen, daß zum einen, wie dargestellt, die Platzierung der Spots grundsätzlich Angelegenheit der Anstalt selbst ist. Von daher ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk frei, die Pflichtsendungen in ein möglichst geeignetes Programmumfeld zu setzen. Von wesentlicherer Bedeutung für diese Problematik ist aber, daß der Schaden eines Wechsels des Teilnehmers zu einem anderen Programm bei dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgeglichen wird. Insoweit ist entscheidend, daß dieser durch die Rundfunkgebühr finanziell abgesichert ist.<sup>66</sup> Deshalb bedeutet der Wechsel des Rezipienten zu einem anderen Programm wohl einen Verlust an Reichweite. Die wirtschaftlichen Folgen, die damit verbunden sein können, treffen die Anstalt jedoch in der Regel nicht. Angesichts des Umstandes, daß die Wahlwerbespots nicht das ganze Jahr über, sondern nur zeitnah im Vorfeld von Wahlen stattfinden, und somit nicht von einer permanenten Verpflichtung die Rede sein kann, ist für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Reichweitenverlust aber auch nur temporär und deshalb nicht so gravierend, als daß er als unzumutbar angesehen werden müßte.

---

<sup>64</sup> Vgl. hierzu Herrmann, Rundfunkrecht, § 10 Rdz. 83; Schulze-Sölde, Politische Parteien und Wahlwerbung 1994, S.49 ff; Jene/Klute in AfP 1994, S.95 f

<sup>65</sup> Siehe die Rechtsprechungsnachweise oben unter FN 51

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 87, S.181 ff; 202; 90, S.60 ff 97 f

Die rechtliche Konsequenz aus dieser Feststellung ist, daß es, wie oben dargelegt, bei der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bleibt. Es steht in seinem Ermessen, ob er den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zur Ausstrahlung von Wahlwerbezeiten verpflichtet oder nicht.<sup>67</sup>

*b) Privater Rundfunk*

Was den privaten Rundfunk angeht, so ist die Zumutbarkeit der Verpflichtung, Werbespots der politischen Parteien im Vorfeld von Wahlen auszustrahlen, zunächst ebenfalls vor dem Hintergrund seiner Programmautonomie zu würdigen.<sup>68</sup> Anders als beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind die privaten Veranstalter nicht zum Binnenpluralismus verpflichtet, sondern außenpluralistisch organisiert.<sup>69</sup> Dies gibt den Veranstaltern das Recht, eine eigene, möglicherweise auch einseitige publizistische Linie zu verfolgen.<sup>70</sup> In der Wirklichkeit verhält sich der private Rundfunk aber parteipolitisch neutral, nicht zuletzt, um eine möglichst hohe Reichweite zu erzielen.<sup>71</sup> Durch die Verpflichtung, Wahlwerbespots auszustrahlen, besteht zunächst die Gefahr, daß die publizistische Linie der Veranstalter verwässert wird. Der Rezipient könnte den Eindruck gewinnen, daß sich der Sender im programmlichen Bereich parteipolitisch neutral verhält, während er mit Wahlwerbespots ein Geschäft um jeden Preis machen möchte.

Demgegenüber kann nicht eingewendet werden, daß der private Rundfunk verpflichtet ist, allen Parteien Wahlwerbezeit einzuräumen, so daß sich auch von daher im Bereich der Wahlwerbung Neutralität einstellt. Dagegen spricht schon das zuvor dargelegte Argument, daß der Rezipient nicht alle Werbespots sieht und schon gar nicht weiß, daß der Veranstalter dem Gleichbehandlungsgrundsatz unterliegt.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Hiervon scheint auch das BVerfG in seinem Beschluß vom 14.02.1978, der sich nur auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk bezog, auszugehen, vgl. BVerfG in NJW 1978, S.1045 f

<sup>68</sup> Vgl. BVerfGE 59, S. 231 ff, 258; 90, S. 60 ff, 87; 95, S. 220 ff, 234; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F Rdz. 50 ff

<sup>69</sup> Vgl. Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F Rdz. 54

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE 59, S.231 ff; 258

<sup>71</sup> Vgl. Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. B Rdz. 143, Kap. E Rdz. 112

<sup>72</sup> Siehe oben unter FN 12

Auch das Argument, der private Rundfunk könne mit der Ausstrahlung von Werbespots keine Gewinne machen, da er ja auf die Selbstkosten beschränkt ist, überzeugt nicht, da dies dem Rezipienten in aller Regel unbekannt ist. Damit bleibt es aber dabei, daß beim privaten Rundfunk die publizistische Linie durch Wahlpflichtsendungen in einem ganz anderen Ausmaß gefährdet werden könnte als dies beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk der Fall ist. Dies wird letztendlich auch dadurch deutlich, daß das Bundesverfassungsgericht bei der Presse, die ebenfalls außenpluralistisch organisiert ist, eine Verpflichtung zur Aufnahme von Wahlkampfanzeigen gerade abgelehnt hat.<sup>73</sup>

Was die Gefahr des Verlustes von Reichweite angeht, sind die Auswirkungen für den privaten Rundfunk auch von substantiell anderer Bedeutung als die für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Wenn der Rezipient im Falle einer Molestierung durch den Wahlkampfspot den Sender wechselt, ist nicht nur die Reichweite geschmälert sondern auch gleichzeitig die für die Werbeerböse entscheidende Einschaltquote. Von daher hat der Wechsel des Rezipienten unmittelbare finanzielle Auswirkungen.

Besonders gravierend zeigt sich diese Situation bei den Spartensendern des privaten Rundfunks. Diese sind oftmals<sup>74</sup> ebenfalls verpflichtet, Wahlsendezeiten politischer Parteien gegen Selbstkosten auszustrahlen. Dieser Zwang ist für Spartensender deswegen besonders einschneidend, weil der Rezipient anders als bei einem Vollprogramm ein ganz spezifisches inhaltliches Angebot erwartet. Für ihn ist daher der in den Programmrahmen nicht passende Werbespot nicht nur überraschend, sondern im besonderen Maße störend. Die Reaktion, zu einem anderen Sender zu wechseln, ist demgemäß bei Spartenprogrammen noch eher zu erwarten.<sup>75</sup> Von daher ist der Verlust an Reichweite und infolgedessen auch an den davon abhängigen Werbeeinnahmen bei diesen noch erschwerender.

Gegen die Zumutbarkeit der Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbespots der politischen Parteien im privaten Rundfunk spricht schließlich auch die gesetzliche Vorgabe, daß hierfür nicht die für die Werbung üblichen Vergütungssätze, sondern lediglich die Selbstkosten zu erstatten sind. Diese liegen

---

<sup>73</sup> Vgl. BVerfG in NJW 1976, S. 1627

<sup>74</sup> Vgl. § 24 Abs. 2 HPRG; § 26 Abs. 2 TPRG; § 22 Abs. 1 LRG Sachsen; vgl. aber § 26 Abs. 1 LRG Meckl.-Vorp.

<sup>75</sup> Vgl. Ricker in ZUM 1994, S.353; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F Rdz.79

erheblich darunter. Da die Werbeeinnahmen die einzige Refinanzierungsquelle des privaten Rundfunks darstellen, wird mit der bloßen Erstattung der Selbstkosten den privaten Veranstaltern ein angesichts der immensen Wahlkampfkostenerstattung für politische Parteien schon nicht erforderliches Sonderopfer auferlegt, das die ebenfalls privatwirtschaftlich strukturierte Presse gerade nicht trifft. Es erscheint aber kein Grund ersichtlich, der diese Ungleichbehandlung rechtfertigen würde. Im Gegenteil, die Verpflichtung zur Beschränkung der Veranstalter auf die Selbstkosten ist für diese im Vergleich zur Presse besonders unzumutbar, da nur ein kleiner Teil von ihnen überhaupt die Gewinnzone erreicht hat<sup>76</sup>

Insgesamt ist somit festzustellen, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Wahlwerbezeiten politischer Parteien im privaten Rundfunk erheblichen Bedenken hinsichtlich ihrer Zumutbarkeit unterliegen. Dies führt dann aber auch zu ihrer verfassungsrechtlichen Fraglichkeit.

### **III. Resumée**

Vor dem Hintergrund ihres verfassungsrechtlichen Schutzes als Wahlvorbereitungsorgan erscheint der Wunsch der politischen Parteien legitim, sich mit ihren Programmen und Zielen einem möglichst breiten Publikum und damit massenmedial darstellen zu können. Die Inanspruchnahme der Medien muß jedoch vor deren besonderer Freiheitsgarantie in Artikel 5 Abs. 1 GG gesehen werden, die im einzelnen unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

Im Bereich der privatrechtlich und privatwirtschaftlich strukturierten Presse hat das Bundesverfassungsgericht eine Verpflichtung zur Schaltung von Wahlwerbung ausgeschlossen. Diese Feststellung besteht zu Recht. Da hier die Vielfalt des Meinungsmarktes gerade von den Zeitungen und Zeitschriften außenplural gebildet wird, indem eigenständige, oftmals pointiert ausgerichtete Beiträge zugeliefert werden, würde die redaktionell vorbestimmte Ausrichtung durch eine inhaltlich abweichende Wahlwerbeanzeige konterkariert werden.

Innerhalb des dualen Rundfunksystems muß die Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbespots der politischen Parteien differenziert betrachtet werden:

---

<sup>76</sup> vgl. Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, Kap. F, Rdz. 81, insbesondere zu der hier zudem bestehenden Problematik einer verfassungswidrigen Sonderabgabe.

Die Verpflichtung zur Einräumung von Wahlwerbezeiten erscheint zwar geeignet und im Hinblick gerade auf kleinere Parteien mit beschränkten finanziellen Ressourcen auch notwendig, sich einem größeren Wählerpublikum massenmedial darstellen zu können.

Der Eingriff ist den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch zumutbar und damit verhältnismäßig, da die Eingriffe in die Programmautonomie, wie dargestellt, nur gering sind und die wesentlichen wirtschaftlichen Folgen durch die Finanzierungsgarantie abgedeckt werden.

Hingegen ist im privaten Rundfunk eine unzumutbare und damit unverhältnismäßige Beschränkung festzustellen. Wegen des dort verwirklichten Außenpluralismus kann er seine redaktionelle Linie selbst bestimmen. Insoweit ist seine Rechtsposition derjenigen der Presse angenähert. Dieser entspricht es aber auch, das Programm politisch neutral zu halten, um eine möglichst große Rezipientenzahl zu gewinnen. Eine damit im Widerspruch stehende Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbepots führt zu der Gefahr, daß in den Augen des Rezipienten die Glaubwürdigkeit des redaktionell gestalteten Programms Schaden nimmt. Dies hat aber zur Konsequenz, daß der Zuschauer und Zuhörer geneigt ist, mit der Fernbedienung den Sender zu wechseln. Diese Möglichkeit ist zudem auch dann gegeben, wenn den Rezipienten bloß der Inhalt des Werbepots nicht interessiert. Von daher ist die Gefahr des Reichweitenverlustes nicht unerheblich, was unmittelbar wirtschaftliche Auswirkungen hat, da die Reichweite die ausschlaggebende Größe für die Preisgestaltung der Werbung ist.

Soweit einige Gesetze die Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbepots auch Spartenkanälen auferlegen, verschärft sich noch die Gefahr des Reichweitenverlustes. Der Rezipient hat sich hier für ein spezifisches Angebot entschieden, und wird noch weniger politische Spots goutieren, die im Widerspruch zum oder jedenfalls abgekoppelt vom redaktionell gestalteten Programm ausgestrahlt werden müssen.

Schließlich gibt aber auch die Ausstrahlung nur zum Selbstkostenpreis Anlaß zu rechtlichen Bedenken. Angesichts der überaus üppigen Alimentation durch die Wahlkampfkostenerstattung sind die Parteien auf diese Reduktion nicht angewiesen. Sie ist somit nicht erforderlich. Sie erscheint aber auch nicht zumutbar, da für den privaten Rundfunk die Werbung die ganz herausragende Erlösgrundlage bildet. Abschläge sind vor allem angesichts des Umstands, daß fast alle Sender noch nicht in der Gewinnzone sind, mit der privatwirtschaftlich strukturierten Rundfunkfreiheit privater Veranstalter schwerlich vereinbar.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes kommt dem Gesetzgeber bei der von ihm vorzunehmenden Güterabwägung hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit der gesetzlichen Beschränkung ein Ermessensspielraum zu.

Da die Auferlegung der Pflichtsendezeiten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zumutbar ist, bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, ob er wie derzeit an der Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbespots festhält.

Im Bereich des privaten Rundfunks ist hingegen festzustellen, daß für diesen wegen seiner privatwirtschaftlichen Struktur und damit Abhängigkeit von Werbeeinnahmen zur Refinanzierung die Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbesendezeiten für politische Parteien unzumutbar ist. Hinsichtlich dieses Kriteriums besteht kein Ermessensspielraum des Gesetzgebers, so daß dieses von den Gerichten auch in vollem Umfang überprüft werden kann.