



Sachstand

Parteienwerbung in privaten Medien

Parteienwerbung in privaten Medien

Aktenzeichen: WD 10 - 3000 - 044/19
Abschluss der Arbeit: 5. Juli 2019
Fachbereich: WD 10: Kultur, Medien und Sport

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkung	4
2.	Rundfunk	4
3.	Presse	6
4.	Online-Medien	7

1. Vorbemerkung

Dieser Sachstand enthält eine kurze Übersicht über rechtliche Rahmenbedingungen von Parteiwerbung in privaten Medien.

2. Rundfunk

Vor den Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament sind die bundesweit zugelassenen Rundfunkveranstalter verpflichtet, den Parteien angemessene Sendezeit einzuräumen. Nur im Rahmen der Wahlsendezeiten, also im Wahlkampf, kann Wahlwerbung in den elektronischen Medien stattfinden. Außerhalb dieser Sendezeiten sind Werbesendungen für politische Parteien gem. § 7 Abs. 9 i.V.m. § 42 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag¹ unzulässig.²

Auf Grund der rundfunkrechtlichen Länderzuständigkeit und des dualen Rundfunksystems sind Wahlwerbespots in Deutschland durch eine Vielzahl von Rechtsnormen geregelt. Für die Anstalten der ARD³ sind die Landesrundfunkgesetze maßgeblich. Für das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) regelt § 11 Abs. 1 des ZDF-Staatsvertrags den grundsätzlichen Sendezeitanspruch:

„Parteien ist während ihrer Beteiligung an den Wahlen zum Deutschen Bundestag angemessene Sendezeit im Fernsehvollprogramm ‚Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)‘ einzuräumen, wenn mindestens eine Landesliste für sie zugelassen wurde. Ferner haben Parteien und sonstige politische Vereinigungen während ihrer Beteiligung an den Wahlen der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland für das Europäische Parlament Anspruch auf angemessene Sendezeit im Fernsehvollprogramm ‚Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)‘, wenn mindestens ein Wahlvorschlag für sie zugelassen wurde.“⁴

Für den bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk trifft § 42 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag eine nahezu gleichlautende Regelung. Sie unterscheidet sich vom Text im ZDF-Staatsvertrag aber durch die Einfügung der Formulierung „gegen Erstattung der Selbstkosten“. Hierbei sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten – mit Ausnahme von Radio Bremen, dem Rundfunk Berlin-Brandenburg und dem Saarländischen Rundfunk – „zur kostenfreien Einräumung von Sendezeit für Wahlwerbung für die Wahlen zum Europäischen Parlament, zum Deutschen Bundestag

1 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV) vom 31. August 1991 in der Fassung des Zweiundzwanzigsten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zweiundzwanzigster Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Mai 2019.

2 Die Medienanstalten: Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk; 27.03.2019; S. 1; URL: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/Leitfaden_der_Medienanstalten_zu_den_Wahlsendezeiten_fuer_politische_Parteien_im_bundesweit_verbreiteten_privaten_Rundfunk.pdf (Zugriff: 27.07.2019).

3 Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland.

4 ZDF-Staatsvertrag (ZDF-StV) vom 31. August 1991 in der Fassung vom 05./18.12.2017 (GVBl. S. 374).

und den jeweiligen Landesparlamenten verpflichtet“.⁵ Für Kommunalwahlen ist Wahlwerbung ebenfalls zulässig, für Parteien besteht jedoch kein Anspruch auf Sendezeit.⁶

Einen zusammenfassenden Überblick über die Möglichkeiten von Wahlwerbung politischer Parteien im privaten Rundfunk bietet eine Handreichung der Landesmedienanstalten.⁷ Sie ist unverbindlich, beschreibt aber die Rechtsauffassungen der Behörden. Wegen der besonderen Situation des privaten Rundfunks in Bayern, der laut bayerischer Verfassung ebenfalls in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft zu führen ist, sind die Ausführungsvorschriften hier als einzigem Bundesland in Form einer Satzung niedergelegt.⁸

„Für die Wahlen der Landesparlamente und für kommunale Wahlen richtet sich die Frage, ob Wahlwerbepots in privaten landesweiten, regionalen oder lokalen Rundfunkprogrammen verbreitet werden müssen, nach dem jeweiligen Landesrecht: Während einige Länder eine Verpflichtung zur Einräumung von Sendezeit zumindest für landesweite Veranstalter und für die Wahl des jeweiligen Landesparlaments vorsehen, sehen andere eine diesbezügliche Freiheit des Rundfunkveranstalters vor – allerdings auch dann unter Beachtung des Grundsatzes der (abgestuften) Chancengleichheit der Parteien. Sofern weder eine Freiheit noch eine Verpflichtung ausdrücklich vorgesehen ist, ist die Verbreitung von Wahlwerbepots (in einzelnen Ländern z.B. in landesweit verbreiteten Spartenprogrammen oder in regional bzw. lokal verbreiteten Programmen sowie für die Wahlen auf kommunaler Ebene) unzulässig.“⁹

Insofern Parteien nicht im gesamten Wahlgebiet an einer Wahl teilnehmen, also nur mit einzelnen Listen oder Direktkandidaten antreten, unterscheiden sich die einzelnen landesrechtlichen Regelungen zum Sendezeitanspruch sehr stark: Zum Beispiel entsteht ein Anspruch auf Sendezeit durch § 36 Abs. 2 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen bei Teilnahme in einem Sechstel der Wahlkreise. Im Gebiet des Norddeutschen Rundfunks (NDR) werden nach § 15 NDR-Staatsvertrag die Hälfte der Wahlkreise vorausgesetzt; in Bayern genügt die Zulassung eines

5 Ukrow, Jörg: Die Schnittstellen von Wahl- und Medienrecht im digitalen Wandel. Eine Bestandsaufnahme und ein Ausblick – unter besonderer Berücksichtigung der jüngsten Judikatur des BVerfG; in: Institut für Europäisches Medienrecht (Hrsg.): Impulse aus dem EMR; 2019; S. 12; URL: <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/06/EMR-Impulse-MedienR-WahlR-1906-01.pdf> (Zugriff: 02.07.2019).

6 Grimme-Institut: Wahlkampf in den Medien – der rechtliche Rahmen; URL: <https://www.grimme-lab.de/2017/09/11/wahlkampf-in-den-medien-der-rechtliche-rahmen/> (Zugriff: 27.07.2019).

7 Die Medienanstalten: Leitfaden der Medienanstalten zu den Wahlsendezeiten für politische Parteien im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk; 27.03.2019; URL: https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Ueber_uns/Positionen/Leitfaden_der_Medienanstalten_zu_den_Wahlsendezeiten_fuer_politische_Parteien_im_bundesweit_verbreiteten_privaten_Rundfunk.pdf (Zugriff: 27.07.2019).

8 Zu den Rechtsgrundlagen siehe URL: <https://www.br.de/unternehmen/inhalt/organisation/rechtsgrundlagen-bayerischer-rundfunk100.html> (Zugriff: 01.07.2019).

9 Ukrow, a.a.O, S. 12.

Wahlvorschlags einer Partei oder Wählergruppe. Das Hessische Rundfunkgesetz beschränkt den Anspruch in § 3 Satz 6 auf Parteien mit Vorschlägen in allen Wahlkreisen.¹⁰

3. Presse

Bezüglich der Wahlwerbung in Presseerzeugnissen bestehen in Deutschland keine besonderen presserechtlichen Regelungen. Die Presse ist im Gegensatz zum Rundfunk gesetzlich nicht zu parteipolitischer Neutralität verpflichtet. „Da die insoweit für die Gesetzgebung nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG zuständigen Landesgesetzgeber keine entsprechenden Verbote in den Landespressegesetzen verankert haben, sind politische Werbeanzeigen der Parteien grundsätzlich erlaubt. Wird Wahlwerbung oder -berichterstattung in Presseerzeugnissen aufgenommen, ist der Verleger presserechtlich nicht per se zur Beachtung der Chancengleichheit der Parteien oder parteipolitischer Neutralität verpflichtet.“¹¹

Hierbei wird mitunter das Verhältnis zwischen Parteien und der Presse als problematisch gesehen. Denn zur Aufgabe, über andere Meinungen zu berichten, gehöre es auch, zu ihnen Zugang zu erhalten. Dabei wird z. B. auf Fälle verwiesen, wie der Ausschluss der Öffentlichkeit vom Parteikonvent der SPD im September 2014 in Berlin¹² und der Ausschluss von Journalisten von den Landesparteitagen der AfD im November 2016 in Kehl¹³ und im Januar 2017 in Hannover.¹⁴ Dieses Vorgehen wird kontrovers diskutiert. Zum einen wird angeführt: „In Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes heißt es, dass Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken und ihre innere Struktur demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Ein Kernpfeiler der De-

10 Wissenschaftliche Dienste, Medien und Wahlkampf in Deutschland, Sachstand, WD 10 - 3000 - 034/16, 06.07.2016, S. 2.

11 Ukrow, a.a.O., S. 12.

12 Vgl. Denkler, Thorsten, SPD macht dicht, Süddeutsche Zeitung, 19.09.2014, URL: <https://www.sueddeutsche.de/politik/vor-dem-parteykonvent-spd-macht-dicht-1.2134824>.

13 Vgl. Der Spiegel: AfD schließt Presse von Parteitag aus; 16.11.2016; URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-schliesst-presse-von-landesparteitag-in-baden-wuerttemberg-aus-a-1121581.html> (Zugriff: 01.07.2019).

14 Vgl. Stuttgarter Nachrichten: Journalisten endgültig ausgeschlossen; 19.11.2016; URL: <https://www.stuttgarternachrichten.de/inhalt.afd-landesparteitag-in-kehl-journalisten-endgueltig-ausgeschlossen.00ba25fb-3b07-452d-a95f-2e294fe2b46f.html> (Zugriff: 01.07.2019).

mokratie ist die Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeitspflicht gilt für Parteien also kraft Grundgesetz.“¹⁵ Dagegen wird argumentiert, dass weder Artikel 21 des Grundgesetzes noch das Parteiengesetz eine Auskunftspflicht vorsähen. Als privatrechtlich organisierte Institutionen unterlägen Parteien nicht denselben Auskunftspflichten wie öffentliche Institutionen.¹⁶

4. Online-Medien

Das Feld der Online-Medien oder auch „Neuen Medien“ stellt sich in Bezug auf Wahlwerbung wesentlich diverser und weniger reguliert dar, als im Vergleich zum klassischen Medienmarkt.¹⁷ So bestehe nach Ukrow bei der Regulierung von Wahlwerbung in den Medien zwischen den Vorgaben für Presse und Rundfunk auf der einen Seite und Online-Medien auf der anderen ein erhebliches Ungleichgewicht. „Während der Gesetzgeber dem Rundfunk eine besondere Bedeutung für den Wahlkampf beimisst und daher eine strenge Regulierung vornimmt, setzt er im Bereich der Presse auf die Verankerung allgemeiner Grundsätze verbunden mit der Selbstregulierung durch den Pressekodex und agiert schließlich im Online-Bereich der neue Medien bislang [...] nach dem Grundsatz ‚im Zweifel für die Kommunikationsfreiheit‘.“¹⁸

Grundsätzlich stehen auf der einen Seite Webseiten von Zeitungen oder Sendern, die meist national organisiert sind und ähnlichen Rechten und Pflichten unterliegen wie ihre Angebote im Printbereich und im linearen Sendebetrieb. „Auf der anderen Seite stehen meist global agierende Kommunikationsunternehmen, wie Google oder Facebook, die von sich behaupten, lediglich Plattformen für nutzergenerierte Inhalte und vor allem auch Werbung zu sein. Hier kommen die nationalen gesetzlichen Regelungen an ihre Grenzen.“¹⁹ Während Wahlwerbung in Fernsehen, Radio und Presse eine weite Streuung hat, ermöglicht zum Beispiel Facebook eine gezielte Ansprache von Wählern (sog. Mikrotargeting²⁰).²¹

„Zielgerichtete, personalisierte Werbung gehört zum Geschäftsmodell der großen US-Onlinekonzerne und damit auch Wahlwerbung. Im Wahlkampf in Großbritannien richtete

15 Karpen, Ulrich zit. nach Grimme-Institut, a.a.O.

16 Gärditz, Klaus zit. nach Grimme-Institut, a.a.O. Ebenso Ipsen, Jörg zitiert in Schmelcher, Antje, Ausschluss der Medien rechtens?, Frankfurter Allgemeine, 19.11.2016; URL: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/afd-parteitag-ausschluss-der-medien-rechtens-14535537.html> (Zugriff: 05.07.2019).

17 Vgl. Etteldorf, Christina: Länderbericht Deutschland; in: Cappello (Hrsg.): Medienberichterstattung bei Wahlen – der rechtliche Rahmen in Europa; IRIS Spezial; 2017; S. 40.

18 Ukrow, a.a.O., S. 13.

19 Grimme-Institut, a.a.O.

20 Zusätzliche Informationen siehe: URL: <https://de.wikipedia.org/wiki/Mikrotargeting> (Zugriff: 03.07.2019).

21 Vgl. für nähere Informationen: Künast, Renate: Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter - Echte Transparenz im Netz herstellen; ZRP 2019; S. 62.

sich, beispielsweise, die Labour-Partei auf Facebook mit Werbung zum Thema Studiengebühren gezielt an junge Nutzer(innen). Sichtbar wurden diese Taktiken nur durch das Sammeln von Daten über die Browser-Erweiterung ‚Who Targets Me?‘, die erst in Großbritannien und nun auch für Deutschland unter dem Titel ‚Wer bezahlt meine Stimme?‘ angeboten wird. Das Problem: Diese personalisierte Werbung verhindert, dass sich Parteien öffentlich für ihre Inhalte oder Angriffe gegen Konkurrenten rechtfertigen müssen. Es ist möglich, dass Nutzer(innen) völlig unterschiedliche oder sogar konträre Aussagen ein und derselben Partei präsentiert bekommen.“²²

In Deutschland ist Wahlwerbung in den sogenannten „audiovisuellen Mediendiensten auf Abruf“²³ nach § 58 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 7 Abs. 9 RStV generell verboten. So dürfen Wahlsendezeiten in audiovisuellen Medien auf Abruf nicht eingeräumt werden. Ausnahmereiche gehen aus dem folgenden Zitat hervor:

„Das Verbot politischer Werbung nach § 7 Abs. 9 RStV gilt zwar für diese Angebote, d.h. für Telemedien mit Inhalten, die nach Form und Inhalt fernsehähnlich sind und die von einem Anbieter zum individuellen Abruf zu einem vom Nutzer gewählten Zeitpunkt und aus einem vom Anbieter festgelegten Inhabekatalog bereitgestellt werden, nach § 58 Abs. 3 Satz 1 RStV entsprechend, ohne dass es Ausnahmerebestimmungen in Bezug auf Wahlwerbespots im Vorfeld von Wahlen gäbe. Dies schließt allerdings das fortdauernde Angebot eigener audiovisueller Mediendienste auf Abruf durch politische Parteien und sonstiger politischer Vereinigungen – gerade auch während Wahlkampfzeiten – als Instrument ihrer jeweiligen Öffentlichkeitsarbeit nicht aus. Im Übrigen ist in anderen Telemedien, d.h. auch Hörfunkabrufdiensten wie Podcasts, politische Werbung zulässig. Sie ist lediglich wie auch sonstige Werbung nach § 58 Abs. 1 RStV von anderen Inhalten zu trennen. Das UWG²⁴ als das in Deutschland wohl bedeutendste Instrument zur Regulierung von Werbung im Internet ist nach wohl herrschender Auffassung in der Literatur auf politische Werbung nicht anwendbar.“²⁵

22 Grimme-Institut, a.a.O.

23 Dabei ist darauf hinzuweisen, dass Regelungen zu audiovisuellen Mediendiensten in der EU-Richtlinie PE-CONS 33/18 vom 12. Oktober 2018 enthalten sind, URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-33-2018-INIT/de/pdf> (Zugriff: 04.07.2019). Darunter fallen auch Video-On-Demand- und Video-Sharing-Plattformen wie Netflix, YouTube, Facebook und Videoplattformen mit Live-Streaming. Vgl. hierzu Europäisches Parlament: Mehr EU-Filme: Neue Regeln für audiovisuelle Mediendienste; 02.10.2018; URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180925IPR14307/mehr-eu-filme-neue-regeln-fur-audiovisuelle-mediendienste> (Zugriff: 04.07.2019).

24 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 18. April 2019 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist.

25 Ukrow, a.a.O., S. 13. Mit Bezug auf: Koch, Thomas: § 7 UWG, Rn. 161; in: Ullmann, Eike (Hrsg.): juris Praxis-Kommentar zum UWG; 2016.