

## **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**

Dieser Leitfaden stellt in aller Kürze wesentliche Grundsätze für die „Wahlwerbung“ in Form von Wahlsendezeiten im kommerziellen privaten Rundfunk in Sachsen-Anhalt dar.

### 1. Allgemeines

Gemäß § 29 Abs. 1 MedienG LSA sind in Sachsen-Anhalt zugelassene Rundfunkveranstalter verpflichtet, den Parteien und Vereinigungen, für die in Sachsen-Anhalt ein Wahlvorschlag zum Landtag, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament zugelassen worden ist, auf Antrag im Rahmen des Programmteils, dessen überwiegendes Verbreitungsgebiet in Sachsen-Anhalt liegt, angemessene Sendezeiten und -plätze zur Vorbereitung der betreffenden Wahlen einzuräumen. Außerhalb dieser Sendezeiten sind Werbesendungen für politische Parteien unzulässig, wie sich aus §§ 8 Abs. 9, 68 Abs. 2 Medienstaatsvertrag (MStV) ergibt. Ebenso nicht zulässig sind Werbespots zu Kommunalwahlen oder der Wahl von Einzelpersonen.

Die nachfolgenden Hinweise sollen eine Hilfestellung für private Veranstalter bei der Einräumung der gesetzlich geforderten Wahlsendezeit bieten.

Die Rechtsprechung hat in der Vergangenheit die Thematik der „Wahlwerbung“ verfassungsrechtlich konkretisiert, wobei die dabei entwickelten Grundsätze gleichermaßen für öffentlich-rechtliche wie auch private Veranstalter gelten.

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

### 2. Berechtigte

Gemäß § 29 Abs. 1 MedienG LSA sind Parteien und Vereinigungen, für die in Sachsen-Anhalt ein Wahlvorschlag zugelassen worden ist (§ 23 LWG LSA), auf Antrag Wahlsendezeiten einzuräumen. Die bloße Einreichung von Wahlvorschlägen reicht für die Berechtigung nicht aus. Die zur Wahl vorgeschlagenen müssen durch den Wahlausschuss zu der jeweiligen Wahl zugelassen worden sein. Erst nach Zulassung durch den jeweiligen Wahlausschuss können Parteien und andere zugelassene Bewerber verlangen, im Rahmen der Wahlsendezeiten berücksichtigt zu werden. Verbindliche Auskünfte über die zugelassenen Wahlvorschläge erteilt der Landeswahlleiter beim Innenministerium Sachsen-Anhalt.

### 3. Inhalt der Wahlwerbespots

Für Inhalt und Gestaltung der Sendungen ist gemäß § 29 Abs. 3 MedienG LSA derjenige verantwortlich, dem die Sendezeit eingeräumt worden ist. Da eine materielle Kontrolle des Inhaltes der Wahlsendungen den Veranstaltern weitestgehend verwehrt ist, beschränkt sich die Überprüfung darauf, ob es sich um eine Wahlsendung handelt und ob die Sendung nicht offensichtlich gegen allgemeine Gesetze verstößt.

Der gesetzlich nicht definierte Begriff der „Wahlwerbung“ ist nicht zu eng auszulegen. Es ist lediglich ein inhaltlicher Bezug zur Wahl und zum angestrebten Wahlerfolg erforderlich. Es ist aufgrund des Parteienprivilegs nicht möglich, die Sendung deshalb zu verweigern, weil sie verfassungsfeindlichen Inhalt haben könnte. Es dürfen nur solche Wahlwerbespots zurückgewiesen werden, bei denen Verstöße gegen allgemeine Gesetze evident sind und nicht leicht wiegen. Hinsichtlich Begriff und zulässigem Inhalt von Wahlsendungen ist auf folgende Kriterien abzustellen:

- Die eingereichten Wahlwerbespots müssen „Wahlwerbung“ darstellen. „Wahlwerbung“ sind alle Maßnahmen, die darauf abzielen, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder für bestimmte Wahlbewerber zu bewegen. Die Wahlwerbung muss einen inhaltlichen Bezug zu der bevorstehenden Wahl aufweisen und auf die Erzielung eines Wahlerfolgs gerichtet sein.
- Bei der Frage, ob „Wahlwerbung“ vorliegt, darf nicht darauf abgestellt werden, ob die in dem Spot dargelegten Ziele inhaltlich mit der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes in Einklang stehen oder ob die werbende Partei bzw. deren Kandidaten beabsichtigen, im Parlament für die Bewahrung der verfassungsmäßigen Ordnung einzutreten. Die Veranstalter sind daher nicht befugt, die Ausstrahlung einer Wahlsendung lediglich deshalb zu verweigern, weil der vorgelegte Wahlwerbespot verfassungsfeindliche Äußerungen enthält.
- Die Veranstalter sind jedoch berechtigt, die Wahlwerbespots der politischen Parteien daraufhin zu überprüfen, ob sie gegen allgemeine Gesetze verstoßen. Zur Zurückweisung solcher Wahlwerbespots sind die Veranstalter indessen nur dann befugt, wenn der Verstoß gegen die allgemeinen Gesetze evident ist und nicht leicht wiegt. Allgemeine Gesetze sind insbesondere Strafgesetze. Außer den Vorschriften des § 90 a Abs. 1 StGB (Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole), des § 90 b Abs. 1 StGB (Verfassungsfeindliche Verunglimpfung von Verfassungsorganen), des § 90 c Abs. 1 StGB (Verunglimpfung von Symbolen der Europäischen Union) und des § 86 a StGB (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen) kommen als Ablehnungsgrund insbesondere § 130 StGB (Volksverhetzung) und § 131 StGB (Gewaltdarstellung) in Betracht. In Bezug auf das formelle Erfordernis der Allgemeinheit hat das Bundesverfassungsgericht im Übrigen mit Beschluss vom 22. Juni 2018 eine Ausnahme für Gesetze anerkannt, die auf die Verhinderung einer propagandistischen Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zwischen den Jahren 1933 und 1945 zielen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass ein Verstoß gegen den in Art. 1 GG verfassungsrechtlich geschützten Grundsatz der Beachtung der Würde des Menschen die Zurückweisung eines Wahlwerbespots rechtfertigt.

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

Eine weitergehende inhaltliche Kontrolle zur Begriffsbestimmung ist nicht zulässig.

## 4. Angemessene Sendezeit

### 4.1 Berechnung des Zeitvolumens

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

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

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

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, hinsichtlich der Spotlänge im Grundsatz einen Korridor zwischen einer Länge von 1 Min. und 1,5 Min. zugrunde zu legen, innerhalb dessen die Spotlänge dem Kriterium der „Angemessenheit“ i.S. des MStV genügt. Es kann je nach Programmart aber auch eine Verkürzung der Spotlänge geben. So ist bei regionalen TV-Fensterprogrammen von 30 Minuten Länge z.B. eine Länge des Wahlwerbespots von 30 Sek. zugrunde zu legen, weil sonst die eigentliche Programmaufgabe dieser Sendungen nicht mehr erfüllt werden könnte.

Hinsichtlich der Anzahl der Spots ist Ausgangspunkt zunächst einmal das letzte Wahlergebnis bei der jeweiligen Wahl, im Falle der Wahlen zum Europäischen Parlament zudem das Zweitstimmen-Ergebnis der letzten Wahl zum Deutschen Bundestag. Allerdings sind auch andere Faktoren zu berücksichtigen, insbesondere die Dauer des Bestehens einer Partei oder politischen Vereinigung, ihre Mitgliederzahl, der Umfang ihrer Organisation, ihre Verbreitung in den Parlamenten (Landtage, Bürgerschaften, Deutscher Bundestag, Europäisches Parlament), ihre Beteiligung an Regierungen in Bund und Ländern oder ihre sonstige politisch wirksame Tätigkeit. Diese Faktoren sind insgesamt bedeutsam, wenn neue Parteien oder im Falle der Wahlen für das Europäische Parlament auch sonstige politische Vereinigungen zur Wahl zugelassen sind, die an der letzten Wahl nicht teilgenommen haben.

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

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

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

#### 4.2 Ausweitung des Sendezeitvolumens durch die Veranstalter

Das nach 4.1 je Partei zu berechnende Sendezeitvolumen ist nur als Minimal-, nicht aber auch als Maximalrahmen zu verstehen. Es ist den Veranstaltern zu überlassen, das Minimalvolumen mit einem selbst festgelegten Faktor zu multiplizieren.

Ein solches Vorgehen kann zu erheblichen Komplikationen führen. Wenn die durch Multiplikation aufgeblähten Zeitvolumina nämlich von den großen Parteien nicht, wohl aber von einigen kleinen Parteien genutzt werden, kann dies zu der Schieflage führen, dass nicht etablierte politische Kräfte einseitig überproportionale Verlautbarungsmöglichkeiten finden. Deshalb sollte grundsätzlich davon abgesehen werden, das nach 4.1 zu berechnende Zeitvolumen durch vertragliche Gestaltung zu verändern.

#### 4.3 Beispielrechnung für eine Wahl zum Deutschen Bundestag

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

- Jede im Bundestag in Fraktionsstärke vertretene Partei erhält Sendezeiten, die mindestens halb so groß sind wie für die stärkste Partei. Die AfD, Bündnis 90/Die Grünen, die CSU, die FDP und DIE LINKE erhalten also Sendezeiten im Umfang von mindestens der Hälfte der Sendezeiten für CDU oder SPD.
- Die unterste Beteiligungsgrenze für kleine Parteien liegt bei 1/4 bis 1/5 der für die größte Partei vergebenen Sendezeit. Der Einfachheit halber soll hier 1/4 gewählt werden.
- Es muss Sendezeit für mindestens zwei Spots zur Verfügung gestellt werden.
- Die Grundeinheit je Spot liegt zwischen 1 und 1,5 Minuten, von Besonderheiten abgesehen (s. o. 4.1). Im Folgenden wird von einer Grundeinheit von 1 Minute ausgegangen.

Ferner sei von folgender Konstellation ausgegangen:

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

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

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

Die kleinsten Parteien erhalten jeweils  $2 \times 1,5 \text{ Minute} = 3 \text{ Minuten}$ .

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

## Mit Blick auf die Kriterien

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

ist

- der CDU viermal so viel Sendezeit einzuräumen wie der kleinsten Partei, d. h. 12 Minuten;
- der SPD unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen den Zweitstimmenanteilen von CDU und SPD bei der letzten Bundestagswahl und mangels Erfordernis einer Korrektur dieses Ergebnisses im Lichte der genannten anderen Faktoren eine Sendezeit von 9 Min. einzuräumen;
- den übrigen im Bundestag in Fraktionsstärke vertretenen Parteien, nämlich AfD, Bündnis 90/Die Grünen, CSU, FDP und DIE LINKE halb so viel Sendezeit einzuräumen wie der CDU, also jeweils 6 Minuten;
- den sonstigen Parteien mit mindestens einer zugelassenen Landesliste jeweils eine Sendezeit von 3 Minuten einzuräumen.

Die konkrete Aufstellung sieht tabellarisch sodann wie folgt aus:

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

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

## 5. Sendeplatz

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

## 6. Beginn der Wahlsendezeiten

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

## 7. Kennzeichnung

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

## 8. Kosten

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

Unter "Selbstkosten" sind technische Grundkosten für den Sendebetrieb zu verstehen, nicht jedoch Kosten für Programm und Programmgestaltung. Daraus folgt, dass keinesfalls eine Kostenerstattung in Höhe der Tarife für Werbeschaltungen verlangt werden kann. Die Berechnung der technischen Grundkosten wird detailliert in der Regel nicht möglich sein und kann deshalb nur durch Formulierung einer Obergrenze erfolgen. Diese liegt bei <50 % des für die Wirtschaftswerbung jeweils geltenden Sekundenpreises. Zu berücksichtigen ist, dass Veranstaltern von den Bruttowerbeeinnahmen nach Abzug von Provision und Rabatten nur ca. 70 % als Nettowerbeeinnahmen verbleiben. Es erscheint daher angemessen, die Hälfte dieses Betrages anzusetzen, die der Veranstalter für Wahlsendezeiten verlangen kann. Die so errechneten 35 % beziehen sich auf die Werbetarife des jeweiligen Veranstalters, die nach Sendezeit und Sendevolumen differieren. Für Trailer und andere Gestaltungsmittel zur Trennung der Wahlsendezeiten vom redaktionellen Programm kann der Veranstalter keine zusätzlichen Kosten verlangen

## 9. Zuständigkeit

Für Streitigkeiten zwischen den Veranstaltern und den Parteien über die Vergabe der Wahlsendezeiten sind die Zivilgerichte zuständig.