

Zusammenfassung des Dokuments

„Gutachten zur politischen Werbung“

Das vorliegende Rechtsgutachten von Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz vom November 2025 untersucht im Auftrag der Niedersächsischen Landesmedienanstalt (NLM) das Verbot politischer Werbung. Es analysiert die Auslegung des Begriffs „Werbung politischer Art“ im Medienstaatsvertrag (MStV) und in der Werbesatzung (WerbeS) und beleuchtet die rechtliche Diskrepanz zwischen dem strengen Werbeverbot im linearen Rundfunk (sowie in rundfunkähnlichen Telemedien) und der bloßen Kennzeichnungspflicht in einfachen Telemedien. Der Autor zeigt auf, dass das aktuelle Verbot verfassungskonform, aber nicht zwingend geboten ist. Abschließend skizziert das Gutachten rechtspolitische Handlungsoptionen für den Gesetzgeber, um auf die Medienkonvergenz zu reagieren.

Der MStV verbietet Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art im Rundfunk. Die Werbesatzung fasst diesen Begriff sehr weit, schließt aber „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“ (Social Advertising) und sachliche, meinungswettbewerbsneutrale staatliche Informationen aus. Die Abgrenzung erfordert in der Praxis stets eine komplexe Einzelfallprüfung. Europarechtlich definiert die Transparenz- und Targeting-Verordnung (TTPW-VO) politische Werbung deutlich enger, zwingt den deutschen Gesetzgeber aber nicht zur Aufhebung nationaler Verbote. Verfassungsrechtlich ist das strenge Verbot im Rundfunk aufgrund dessen anhaltend hoher Breitenwirkung konform, um die pluralistische Meinungsbildung zu schützen. Es ist jedoch nicht zwingend geboten, was dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnet. Zudem besteht eine Regelungslücke: Nutzen staatliche Stellen eigene Mitarbeiter für Imagewerbung auf eigenen rundfunkähnlichen Social-Media-Kanälen, greift das Verbot der Fremdwerbung derzeit nicht.

Erkenntnisse und mögliche Empfehlungen

Der Gesetzgeber muss sich zwischen dem Schutz des Rundfunks als neutralem Leitmedium und der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen (Level Playing Field) entscheiden. Eine Ausweitung des Verbots auf einfache Telemedien scheitert rechtlich am europäischen Herkunftslandprinzip. Es bieten sich daher zwei Hauptoptionen an: Entweder eine Deregulierung, bei der das Verbot im Rundfunk aufgehoben und durch eine Kennzeichnungspflicht ersetzt wird. Oder eine Modifizierung („Re-Regulierung“), bei der der Begriff der politischen Werbung an die engere europäische Definition angepasst wird. Zur Schließung der Regelungslücke bei staatlicher Eigenwerbung sollte das Gebot der Staatsferne auf rundfunkähnliche Telemedien ausgeweitet oder ein Verbot politischer Eigenwerbung eingeführt werden.

Offene Punkte und Fragen

- Welches rechtspolitische Ziel priorisiert der Gesetzgeber: den Schutz der Rundfunkneutralität oder die wirtschaftliche Gleichbehandlung aller Medienanbieter?
- Wie wirksam sind reine Kennzeichnungspflichten für politische Werbung im linearen Rundfunk aus Sicht der Rezipienten tatsächlich?
- Führt eine Anpassung des deutschen Begriffs der politischen Werbung an das engere europäische Verständnis zu unerwünschten Nebenwirkungen im nationalen Wahlkampf?
- Wie genau sollen quantitative Werberestriktionen oder Gestaltungsvorgaben für politische Werbung aussehen, falls der Gesetzgeber das Verbot lockert?