

Gutachten zur politischen Werbung

RECHTSGUTACHTEN

ERSTATTET AUF BITTEN DER

NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESMEDIENANSTALT (NLM)

DURCH

Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz

November 2025

Inhaltsverzeichnis

A. Untersuchungsanlass und Untersuchungsgegenstand	5
I. Untersuchungsanlass.....	5
II. Untersuchungsgegenstand	6
1. Auslegung und Anwendung des Begriffs „Werbung politischer Art“.....	6
2. Unterschiedliche rechtliche Behandlung von Rundfunk und Telemedien	7
B. Auslegung und Anwendung des Begriffs „Werbung politischer Art“	9
I. Rechtlicher Status quo – ein Überblick	9
1. Rechtslage nach dem Medienstaatsvertrag	9
a) Verbot politischer Werbung im Rundfunk und in rundfunkähnlichen Telemedien.....	9
b) Kennzeichnungspflicht für einfache Telemedien	10
c) Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen das Werberegime.....	11
2. Rechtslage nach der Werbesatzung	11
a) Anwendungsbereich der Werbesatzung.....	11
b) Regelungen der Werbesatzung.....	12
aa) Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art.....	12
bb) Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit.....	13
3. Rechtslage nach den Landesmediengesetzen	13
4. Rechtslage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	14
II. Wesenskern der (unzulässigen) Werbung politischer Art.....	14
1. Ratio des Verbots politischer Werbung.....	14
a) Historie des Verbots	15
b) Sinn und Zweck des Verbots	15
2. Begriff der Werbung politischer Art.....	17
a) Fehlende Definition im Medienstaatsvertrag	17
b) Konkretisierung durch die Werbesatzung.....	17
c) Weitere Konkretisierung durch Normauslegung	18
aa) Wortlaut der Norm	19
(1) Werbung	19
(2) „politischer Art“	21
bb) Systematik der Norm.....	23
cc) Teleologie der Norm	24
d) Zwischenfazit.....	24
3. Abgrenzung verbotener politischer Werbung von zulässigen Kommunikationsinhalten.....	25
a) Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit (Social Advertising).....	25

aa) Gesetzliches Begriffsverständnis	25
bb) Deklaratorische oder konstitutive Bedeutung der Norm?	26
cc) Konkretisierung der Begriffsreichweite	27
b) Staatliche Informationen	28
aa) Zulässigkeit staatlicher Informationen	28
bb) Begriff und Reichweite der staatlichen Informationen	30
(1) Begriffsverständnis der Werbesatzung	30
(2) Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als zulässige staatliche Informationen?	30
(3) Schlussfolgerungen für den Begriff der staatlichen Informationen	35
c) Politische Meinungsäußerungen	36
4. Zwischenfazit.....	37
III. Bedeutung des europäischen Rechtsrahmens	38
1. Transparenz-und-Targeting-Verordnung.....	39
a) Verhältnis zum nationalen Recht.....	39
b) Begriff der politischen Werbung	39
aa) Gesetzliche Begriffsbestimmungen.....	39
bb) Analyse der Begriffsbestimmungen.....	42
(1) Bereichsausnahme für redaktionelle Inhalte.....	42
(2) „Politische Werbung“	42
c) Zwischenfazit	45
2. European Media Freedom Act.....	45
3. Digital Services Act	46
4. Zwischenfazit.....	46
IV. Nutzung eigener Mitarbeiter für staatliche Imagewerbung	47
C. Diskrepanz zwischen Rundfunk und (einfachen) Telemedien	48
I. Rechtlicher Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	48
1. Konformität politischer Werbeverbote mit dem Europarecht.....	48
2. Konformität politischer Werbeverbote mit dem nationalen Verfassungsrecht	49
a) Verfassungskonformität des politischen Werbeverbots.....	49
aa) Politisches Werbeverbot und Rundfunkfreiheit	49
bb) Politisches Werbeverbot und Gleichbehandlungsgrundsatz.....	52
(1) Differenzierung zwischen Rundfunk und einfachen Telemedien	53
(2) Differenzierung zwischen rundfunkähnlichen Telemedien und sonstigen Telemedien	53
cc) Zwischenfazit.....	54
b) Verfassungsgebotenheit des politischen Werbeverbots	54

II. Rechtspolitischer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	55
1. Angleichung der Rechtslage für lineare und nicht lineare Medien.....	55
a) Erstreckung des Werbeverbots auf einfache Telemedien.....	56
b) Erstreckung der Kennzeichnungspflicht auf Rundfunkmedien	57
c) Zwischenfazit	58
2. Einschränkungen des Verbots politischer Werbung	58
a) Einschränkung des Verbotgegenstands	58
b) Beschränkung des Verbots politischer Werbung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk	59
3. Zwischenfazit.....	59
D. Zusammenfassung.....	61
Literatur	66
Impressum.....	67

Hinweis des Verfassers:

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im folgenden Text das generische Maskulinum verwendet. Es sind jedoch stets Personen jeglichen Geschlechts gemeint.

A. Untersuchungsanlass und Untersuchungsgegenstand

Die NLM bittet um die Erstattung eines juristischen Gutachtens zur Auslegung und Anwendung des Begriffs der politischen Werbung sowie zur unterschiedlichen rechtlichen Behandlung von politischer Werbung im (linearen) Rundfunk und in (nicht linearen) Telemedien. Juristischer Ausgangspunkt dieser Bitte ist § 8 Abs. 9 S. 1 MStV, wonach in Rundfunkprogrammen „Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art (...) unzulässig (ist)“. Demgegenüber fordert § 22 Abs. 1 S. 3 MStV für Telemedien lediglich, dass „(b)ei Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art (...) auf den Werbetreibenden oder Auftraggeber in angemessener Weise deutlich hingewiesen werden (muss)“.

I. Untersuchungsanlass

Anlass für den Untersuchungsauftrag ist der Umstand, dass in der aufsichtsrechtlichen Praxis der Landesmedienanstalten das Thema „politische Werbung“ einerseits zunehmend an Bedeutung gewinnt, aber andererseits über die Reichweite des gesetzlichen Verbots der Werbung politischer Art bei den Vollzugsinstanzen und den Normunterworfenen (Rundfunkveranstalter, Werbetreibende, Werbeagenturen) Unsicherheit herrscht.¹ Insbesondere erweise sich die Abgrenzung unzulässiger politischer Werbung von zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit oder zulässigen Meinungsäußerungen im Einzelfall als schwierig.

Konkrete Anlässe für diese Rechtsunsicherheit waren in den letzten drei Jahren der im bundesweiten Fernsehen ausgestrahlte „Energiewechsel“-Spot des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)² sowie die im bundesweiten Radio verbreiteten Spots „Die Bundesregierung informiert: So entlasten wir Deutschland“ und „Förderhammer“, ein Spot des BMWK. Der „Energiewechsel“-Spot wurde von der zuständigen NLM nach Maßgabe eines Beschlusses der Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK) gegenüber dem verbreitenden privaten Fernsehprogrammveranstalter als unzulässige politische Werbung beanstandet.³ Gleiches galt für den Spot „Die Bundesregierung informiert: So entlasten wir Deutschland“ und den „Förderhammer“-Spot, die von der zuständigen Medienanstalt Mecklenburg-Vorpommern (MMV) beanstandet wurden.⁴ Mit Blick auf die beiden letztgenannten Spots ist derzeit eine Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin anhängig.

Rundfunkwerbung politischer Art durch staatliche oder öffentliche Stellen und damit zusammenhängende Rechtsfragen sind allerdings kein gänzlich neues Phänomen. Auch schon früher wurden Werbespots geschaltet, die Anlass zu aufsichtsrechtlicher Prüfung und Beanstandung gaben. Hervorzuheben sind insoweit die Fernsehwerbespots der Bundeswehr im Rahmen des Informationskonzepts „Bundeswehr 2000“ aus den frühen 1990er Jahren, die auf rechtliche Bedenken bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

¹ Hierzu auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 1 f.

² Abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=oDTPOI5a8HA> (letzter Abruf: 25.11.2025).

³ Bescheid v. 10.12.2024, Az. R 12/2024.

⁴ Bescheid v. 9.12.2024 und Bescheid v. 17.2.2025, ZAK-Az. 25-8. Für den lokalen Bereich kam es zudem zu Beanstandungen des Spots „Die Bundesregierung informiert: So entlasten wir Deutschland“ im Programm von Radio Brocken und SAW durch die Medienanstalt Sachsen-Anhalt; vgl. hierzu <https://www.radioszene.de/173762/radio-brocken-saw-unzulaessige-werbespots-bundesregierung.html> (letzter Abruf: 25.11.2025).

und den Landesmedienanstalten stießen.⁵ Aber auch Rundfunkspots der Kassenärztlichen Bundesvereinigung gegen die Gesundheitsreform 1999 wurden von den Landesmedienanstalten als unzulässige politische Werbung beanstandet.⁶

Ideelle Werbung politischer, weltanschaulicher bzw. religiöser Art ist allerdings nicht auf staatliche oder öffentliche Stellen beschränkt, sondern kann auch und gerade durch nicht öffentliche Institutionen erfolgen. Entsprechend wurden in der Vergangenheit von den Landesmedienanstalten Rundfunkwerbespots „für das werdende Leben“ aus Anlass einer geplanten Reform des Abtreibungsstrafrechts, Laufbandhinweise privater Rundfunkveranstalter gegen eine gesetzliche Urheberrechtsreform⁷ oder Spots des Deutschen Gewerkschaftsbunds⁸ als im Rundfunk unzulässige politische Werbung eingestuft. Aber auch weitere Entscheidungen zur Zulässigkeit politischer Werbung für Volksbegehren⁹ oder zur Reichweite des prinzipiell zulässigen sog. „Social Advertising“¹⁰ haben aufsichtsrechtliche Beanstandungen und Rechtstreitigkeiten nach sich gezogen.

II. Untersuchungsgegenstand

Wie einleitend bereits angedeutet, sollen vor diesem Hintergrund zwei Themenkomplexe einer rechtsgutachtlichen Analyse unterzogen werden: die Auslegung und Anwendung des Begriffs der „Werbung politischer Art“ (1.) sowie die unterschiedliche rechtliche Behandlung von Rundfunk bzw. rundfunkähnlichen Telemedien einerseits und sonstigen (einfachen) Telemedienangeboten andererseits (2.).¹¹

1. Auslegung und Anwendung des Begriffs „Werbung politischer Art“

Im Rahmen des ersten Themenkomplexes (nachfolgend B.) soll der gesetzliche Begriff „Werbung politischer Art“ ausgelegt und seine Anwendung analysiert werden. Dies schließt seine Abgrenzung zu Beiträgen „im Dienst der Öffentlichkeit“ (sog. Social Advertising – § 8 Abs. 9 S. 2 MStV) und zu staatlichen Informationen mit ein.

Insoweit bittet die NLM konkret um die rechtsgutachtliche Untersuchung folgender Fragen:

- Zunächst soll untersucht werden, was den Wesenskern (unzulässiger) politischer Werbung ausmacht und wie sich politische Werbung in der Praxis hinreichend klar von (zulässigen) Beiträgen im Dienst der Öffentlichkeit bzw. staatlicher

⁵ Eingehend dazu *Stettner*, ZUM 1995, 559 ff.

⁶ Vgl. *Loitz*, in: *Loitz/Arnold/Schmitz/Isenbart*, Handbuch des Rundfunkwerberechts, S. 129 (243). Aus jüngerer Zeit kann für diesen Themenkreis zudem auf die bundesweite Kampagne der Kassenärztlichen Bundesvereinigung und verschiedener ärztlicher Verbände zur kritischen Lage in Arztpraxen unter <https://rettet-die-praxen.de/> (letzter Abruf: 25.11.2025) verwiesen werden.

⁷ S. hierzu erneut *Loitz*, in: *Loitz/Arnold/Schmitz/Isenbart*, Handbuch des Rundfunkwerberechts, S. 129 (242 f.).

⁸ Vgl. VG Hannover, ZUM 1996, 997 ff.; OVG Lüneburg, ZUM-RD 1999, 147 ff.

⁹ Zu den Spots des Volkbegehrens „Schluss mit der Rechtschreibreform“, die für zulässig erachtet wurden, vgl. VG Berlin, ZUM 1999, 955 ff.; zur Zulässigkeit von Rundfunkwerbung aus Anlass von Volksbegehren und Volksentscheiden vgl. BayVerfGH, NVwZ-RR 2008, 145 ff.

¹⁰ § 8 Abs. 9 S. 2 MStV. Vgl. hierzu die gerichtliche Auseinandersetzung um den TV-Spot der gemeinnützigen Deutschen Fernsehlotterie vor dem VG München, BeckRS 2016, 132520, und dem VGH München, ZUM 2018, 891 ff.

¹¹ Vgl. insoweit § 8 Abs. 9 MStV und § 74 MStV i. V. m. § 8 Abs. 9 MStV versus § 22 Abs. 1 S. 3 MStV.

Information und zulässiger politischer Meinungsäußerung abgrenzen lässt. Hierbei soll sowohl die Konstellation politischer Werbung durch staatliche Akteure (bspw. Ministerien oder Regierungen) als auch durch nicht staatliche Akteure¹² beleuchtet werden. Dies soll vor dem Hintergrund erfolgen, dass nach Auffassung der NLM die Werbesetzung der Landesmedienanstalten (WerbeS) insoweit zwar bereits Regelungen in §§ 11 und 12 enthalten; die in § 11 Abs. 1 statuierte Definition zur Werbung politischer Art ermöglicht nach ihrer Auffassung die gewünschte Abgrenzung jedoch nur bedingt. Zudem weist die NLM in diesem Kontext darauf hin, dass teilweise im Kreis der Medienanstalten aufgrund der Formulierung in § 12 WerbeS vertreten werde, dass staatliche Informationen einen Unterfall von Beiträgen im Dienst der Öffentlichkeit darstellten und bittet insoweit um die Einschätzung, ob dieses Ergebnis zutreffend bzw. aufgrund der Formulierung in der Satzung zwingend ist.

- Weiterhin soll untersucht werden, inwiefern Wechselwirkungen zwischen dem Verbot politischer Werbung im Rundfunk und der Meinungsfreiheit (bei nicht staatlichen Akteuren) bzw. der staatlichen Informationspflicht (bei staatlichen Akteuren) besteht. Als möglicher Anknüpfungspunkt für eine weitergehende Betrachtung verweist die NLM insoweit beispielhaft auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit¹³, die in der Vergangenheit bereits von staatlichen Akteuren zur Rechtfertigung politischer Werbung vorgebracht worden sei.
- Daneben wird um eine Einordnung des Untersuchungsgegenstands in den europäischen Rechtsrahmen gebeten. Die Verordnung über das Targeting und die Transparenz politischer Werbung (TTPW-VO) etwa statuiere in Art. 8 Kriterien zur Definition des Begriffs politische Werbung. Insoweit soll überlegt werden, ob im Rahmen der Abgrenzung auf die in der Verordnung gewählten Kriterien zurückgegriffen werden kann/sollte.
- In Sozialen Medien schließlich finde sich das Phänomen, dass staatliche Stellen für Werbebotschaften keine externen Influencer beauftragen, sondern vielmehr eigene Mitarbeiter nutzen, um Imagewerbung für die jeweilige Institution zu machen. Für den Fall, dass es sich bei dem jeweiligen Social-Media-Profil um ein rundfunkähnliches Telemedium handele, was von den Medienanstalten in Bezug auf Instagram und TikTok regelmäßig bejaht werde, soll die Frage untersucht werden, ob hier beim Einsatz eigener Mitarbeiter eine Regulierungslücke entstehen könnte oder ob derartige Fälle bereits jetzt erfasst seien.

Die vorstehend wiedergegebenen Rechtsfragen stehen teils im Zusammenhang und werden deshalb teils gemeinsam beleuchtet.

2. Unterschiedliche rechtliche Behandlung von Rundfunk und Telemedien

Im zweiten Themenkomplex (nachfolgend C.) sollen die normative Diskrepanz zwischen Rundfunk und (einfachen) Telemedien sowie die Ratio für diese unterschiedliche

¹² S. oben bei Fn. 8.

¹³ BVerfGE 44, 125 ff.

Behandlung adressiert werden. Hierfür bittet die NLM um eine rechtsgutachtliche Analyse der folgenden Fragen:

- So wird um die Untersuchung gebeten, ob das Verbot politischer Werbung im Rundfunk weiterhin bestehen bleiben sollte. Dabei soll die Überlegung berücksichtigt werden, dass der europäische Gesetzgeber davon auszugehen scheint, dass auch durch Transparenzpflichten ein hinreichendes Schutzniveau erreicht werden kann, da er auf einen Verbotstatbestand in der o. g. Verordnung gerade verzichtet hat. Auch sei zu berücksichtigen, dass in einfachen Telemedien bereits jetzt kein Verbot politischer Werbung bestehe und sich der deutsche Staatsvertragsgeber insoweit mit der Normierung von Transparenzpflichten begnüge und nicht – wie im Rundfunk und in rundfunkähnlichen Telemedien – auf ein striktes Verbot setze.
- Insbesondere die unterschiedliche Behandlung von einfachen und rundfunkähnlichen Telemedien wirft nach Auffassung der NLM die Frage auf, wie die unterschiedliche Behandlung nach Art. 3 GG gerechtfertigt werden könne. Dies erscheine insbesondere deshalb von Bedeutung, da auch die politische Kommunikation über das Internet immer relevanter werde. Untersucht werden soll deshalb, ob sich Rundfunk und Internet bereits so weit angenähert hätten, dass ein derartig starkes Auseinanderfallen nicht mehr gerechtfertigt werden könne. Bei dieser Untersuchung soll auch der wirtschaftliche Gesichtspunkt dieses Auseinanderfallens mit einbezogen werden: Man könnte argumentieren, dass die derzeitige Rechtslage die Rundfunkveranstalter benachteilige, da die großen Werbebudgets aufgrund des Verbots zukünftig voraussichtlich eher im Telemedienbereich verwendet würden. Wäre es hier, auch unter Berücksichtigung des Ziels des Erhalts einer möglichst breiten und vielfältigen Rundfunklandschaft, deshalb erforderlich, ein Level Playing Field zu schaffen?
- Falls ein Angleichungsbedarf bejaht werde, sei zu überlegen, in welche Richtung eine Angleichung der Vorschriften erfolgen könne: Sollte politische Werbung in einfachen Telemedien verboten werden oder sollte sie im Rundfunk und in rundfunkähnlichen Telemedien „nur“ einer Transparenzpflicht unterliegen?

Auch diese Rechtsfragen stehen teils im Zusammenhang und werden deshalb teils gemeinsam beleuchtet.

B. Auslegung und Anwendung des Begriffs „Werbung politischer Art“

Wie erläutert, ist der erste Themenkomplex der Auslegung und Anwendung des Begriffs „Werbung politischer Art“ gewidmet. Hierzu muss der Begriff der politischen Werbung näher konkretisiert und zu Inhalten, die nicht als eine solche anzusehen sind (wie insbesondere Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit oder staatliche Informationen), abgegrenzt werden. Dies erfordert es, herauszuarbeiten, welche Ratio das Verbot politischer Werbung trägt und was den Wesenskern solcher Werbung ausmacht.

Bevor in diese Untersuchung eingetreten werden kann, ist zunächst die einschlägige Rechtslage zu skizzieren, um ein Verständnis vom Gegenstand der Analyse zu entwickeln (I.). Diese Skizze fokussiert sich auf das rechtlich Unstreitige, wohingegen die Interpretation der Normen einer nachfolgenden Detailanalyse vorbehalten bleibt (II.).

I. Rechtlicher Status quo – ein Überblick

1. Rechtslage nach dem Medienstaatsvertrag

Der Medienstaatsvertrag (MStV) kennt den Begriff „politische Werbung“ nicht, sondern spricht stattdessen – allerdings synonym – von der „Werbung politischer Art“. Vor allem § 8 Abs. 9 S. 1 MStV (a)) und § 22 Abs. 1 S. 3 MStV verwenden diese Formulierung (b)). Daneben taucht sie in Sanktionsbestimmungen zu diesen Normen auf (c)).

Schon an dieser Stelle sei zudem darauf hingewiesen, dass der Medienstaatsvertrag den Begriff „Werbung politischer Art“ nicht legaldefiniert. Soweit die Begriffsbestimmungen in § 2 Abs. 2 Nr. 7 bis 12 MStV Definitionen des Werbebegriffs enthalten, beziehen sich diese auf sog. Wirtschaftswerbung, nicht aber auf ideelle Werbung. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.

a) Verbot politischer Werbung im Rundfunk und in rundfunkähnlichen Telemedien

Die Formulierung „Werbung politischer Art“ wird im Medienstaatsvertrag erstmalig von § 8 Abs. 9 S. 1 MStV verwendet. Wie gesehen, statuiert die Norm, dass „Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art unzulässig (ist)“.

§ 8 Abs. 9 S. 2 MStV nimmt von diesem Verbot „(u)ntgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit einschließlich (...) Spendenaufrufe(.) zu Wohlfahrtszwecken“ explizit aus; diese „gelten nicht als Werbung im Sinne von Satz 1“.

Zudem „bleibt“ gemäß § 8 Abs. 9 S. 3 MStV „§ 68 (...) unberührt“. Letztere Bestimmung regelt die Einräumung von Sendezeit für Dritte: Nach ihrem Absatz 1 sind den „Evangelischen Kirchen, der Katholischen Kirche und den Jüdischen Gemeinden auf Wunsch angemessene Sendezeiten zur Übertragung religiöser Sendungen einzuräumen“, wobei die adressierten privaten Rundfunkveranstalter¹⁴ hierfür die Erstattung der Selbstkosten verlangen können. Ihr Absatz 2 ordnet Gleiches unter den dort spezifizierten Voraussetzungen (Zulassung mindestens einer Landesliste bzw. eines Wahlvorschlags) für Parteien während ihrer Beteiligung an den Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament an.

¹⁴ § 68 MStV steht im IV. Abschnitt (§§ 50 ff. MStV), der dem privaten Rundfunk gewidmet ist.

§ 8 Abs. 9 MStV steht im II. Abschnitt (Allgemeine Bestimmungen), 1. Unterabschnitt (Rundfunk) des Medienstaatsvertrags. Seine §§ 3 ff. MStV unter Einschluss des die Werbegrundsätze normierenden § 8 MStV sind deshalb dem Rundfunk gewidmet. § 2 Abs. 1 MStV definiert den Begriff des Rundfunks als einen linearen Informations- und Kommunikationsdienst in Gestalt der für die Allgemeinheit und zum zeitgleichen Empfang bestimmten Veranstaltung und Verbreitung von journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten in Bewegtbild oder Ton entlang eines Sendeplans mittels Telekommunikation. Konkret umfasst dieser sog. einfachrechtliche Rundfunkbegriff die Mediengattungen Fernsehen und Hörfunk. Ob diese bundesweit, landesweit, regional oder lokal verbreitet werden, ist für die Anwendbarkeit des § 8 Abs. 9 MStV irrelevant.¹⁵ Wie sich aus der Stellung des § 8 Abs. 9 MStV im Rahmen der allgemeinen rundfunkrechtlichen Bestimmungen ergibt, findet das Verbot der Werbung politischer Art zudem sowohl auf den öffentlich-rechtlichen als auch den privaten Rundfunk Anwendung.¹⁶

Auch für rundfunkähnliche Telemedien i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV gilt das Verbot gemäß § 74 S. 1 MStV entsprechend. Zudem erstreckt § 74 S. 2 MStV die Regelung auf Angebote nach § 2 Abs. 3 MStV (= Pay-per-View-Angebote) und sonstige linear verbreitete fernsehähnliche Telemedien; bei Letzteren kann es sich beispielsweise um einmalig übertragene Sportereignisse handeln, denen es an einem für den Rundfunkbegriff erforderlichen Sendeplan fehlt.

b) Kennzeichnungspflicht für einfache Telemedien

Die Formulierung „Werbung politischer Art“ taucht sodann in § 22 Abs. 1 S. 3 MStV auf. Diese Bestimmung steht im 2. Unterabschnitt des II. Abschnitts, der den „Telemedien“ gewidmet ist (§§ 17 ff. MStV).

Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 1 S. 3 MStV handelt es sich bei Telemedien um „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 Telekommunikationsgesetz oder Rundfunk nach Satz 1 und 2 sind“. Im Unterschied zum einfachrechtlichen linearen Rundfunk i.S.d. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 MStV sind Telemedien – mit Ausnahme der bereits erwähnten, aber hier nicht weiter interessierenden linear verbreiteten fernsehähnlichen Telemedien (B. I. 1. a)) – durch Nichtlinearität gekennzeichnet. Es handelt sich bei ihnen mithin um Abrufdienste, etwa in Gestalt der sog. „Online-Presse“ (§ 19 Abs. 1 S. 1 MStV) oder sonst journalistisch-redaktionell gestalteter Telemedien (§ 19 Abs. 1 S. 2 MStV), aber auch um Vermittlungsplattformen wie Medienplattformen (§ 2 Abs. 2 Nr. 14 MStV), Benutzeroberflächen (§ 2 Abs. 2 Nr. 15 MStV), Medienintermediäre (§ 2 Abs. 2 Nr. 16 MStV) und Video-Sharing-Dienste (§ 2 Abs. 2 Nr. 22 MStV).

Für all diese Telemedien statuiert § 22 Abs. 1 S. 3 MStV in Abweichung von § 8 Abs. 9 S. 1 MStV kein Verbot der Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art, sondern verlangt lediglich, dass „auf den Werbetreibenden oder Auftraggeber in angemessener

¹⁵ *Bornemann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 8 MStV Rn. 12.

¹⁶ *Bornemann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 8 MStV Rn. 12; *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 38.

Weise deutlich hingewiesen werden (muss)¹⁷. Anders als bei linearen Rundfunkmedien ist diese Form der ideellen Werbung in Telemedien unter Beachtung der gesetzlich statuierten Kennzeichnungspflicht deshalb prinzipiell zulässig. Hiervon ausgenommen sind – wie bereits erwähnt (B. I. 1. a)) – lediglich die rundfunkähnlichen Telemedien (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 MStV), auf die gemäß § 74 S. 1 MStV die allgemeinen Werbegrundsätze des § 8 MStV unter Einschluss des Verbots politischer Werbung Anwendung finden.¹⁸

c) Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen das Werberegime

Verstöße gegen das Verbot der Werbung politischer Art (§ 8 Abs. 9 S. 1 MStV) oder gegen das Gebot der Kennzeichnung solcher Werbung (§ 22 Abs. 1 S. 3 MStV) können aufsichtsrechtlich nicht nur präventiv durch Beanstandungen, Untersagungen, Sperrungen oder Aufhebungen (Rücknahme und Widerruf) sanktioniert werden (vgl. § 109 Abs. 1 MStV), sondern sind in repressiver Hinsicht auch bußgeldbewehrt (vgl. § 115 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 und Abs. 1 S. 2 Nr. 5 und Nr. 19 MStV). Ob ein Verstoß gegen das Verbot politischer Werbung aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV gemäß § 134 BGB zur Nichtigkeit des zugrunde liegenden Werbevertrags zwischen dem Werbetreibenden und dem Rundfunkveranstalter führt, ist umstritten¹⁹, hier aber ohne Relevanz.

2. Rechtslage nach der Werbesatzung

a) Anwendungsbereich der Werbesatzung

Wie bereits ausgeführt (B. I. 1.), statuiert der Medienstaatsvertrag selbst keine Definition des Begriffs der Werbung politischer Art. Eine solche findet sich erst in der auf der Grundlage des § 72 S. 1 und § 74 MStV ergangenen Satzung zur Durchführung der Werbevorschriften des Medienstaatsvertrags (Werbesatzung – WerbeS). Als Satzungsrecht bindet sie die Medienaufsicht, die Regelungsunterworfenen und – im Rahmen ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht – auch die Gerichte.

Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 WerbeS gelten die Bestimmungen der Werbesatzung für private Rundfunkangebote (Hörfunk und Fernsehen) sowie für private rundfunkähnliche und linear verbreitete fernsehähnliche Telemedien. Die Veranstalter solcher Medieninhalte werden von der Werbesatzung einheitlich als „Anbieter“ qualifiziert.²⁰ Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Satzungsermächtigungen in § 72 S. 1 und § 74 MStV lediglich auf § 8 Abs. 9 S. 1 MStV Bezug nehmen. Sonstige Abrufdienste wie Telemedien i.S.d. § 19 Abs. 1 MStV oder Vermittlungsdienste²¹ werden demgegenüber nicht erfasst. Da es sich bei diesen Diensten allerdings ebenfalls um Telemedien handelt und der Begriff „Werbung politischer Art“ in § 22 Abs. 1 S. 3 MStV mit der Formulierung in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV wortidentisch ist, können die Konkretisierungen der Werbesatzungen auch auf diese

¹⁷ Wie der Verweis in § 22 Abs. 1 S. 3 Hs. 2 MStV auf § 10 Abs. 1 S. 2 MStV zeigt, kann dieser Hinweis auch durch ein Firmenemblem oder eine Marke erfolgen.

¹⁸ Vor diesem Hintergrund werden die von § 22 Abs. 1 S. 3 MStV erfassten Telemedien in Abgrenzung zu den rundfunkähnlichen Telemedien hier und nachfolgend als „einfache“ Telemedien qualifiziert.

¹⁹ Nichtigkeit bejahend: *Bornemann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 8 MStV Rn. 68; Nichtigkeit verneinend: OLG, München, NJW-RR 1998, 633 (634); *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 232.

²⁰ § 3 Nr. 1 WerbeS.

²¹ S. oben sub B. I. 1. b).

(einfachen) Telemedien bezogen werden.²² Hierfür spricht im Übrigen das methodische Prinzip der Einheit der Rechtsordnung.

b) Regelungen der Werbesatzung

aa) Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art

§ 11 Abs. 1 WerbeS definiert „Werbung politischer Art“ als „Inhalte Dritter, die zur Darstellung oder im Interesse parteipolitischer, gesellschaftspolitischer, sozialpolitischer oder vergleichbarer Ziele verbreitet werden.“ § 11 Abs. 2 S. 1 WerbeS erstreckt diese Definition zudem auf eigene Inhalte des Anbieters: Hiernach „gelten“ als „Werbung politischer Art (...) auch redaktionelle Inhalte des Anbieters, die im Auftrag oder im Interesse eines Dritten verbreitet werden, um auf die politische Meinungsbildung einzuwirken.“ Ein solches „Drittinteresse“ wird gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 WerbeS „widerlegbar vermutet, wenn der Anbieter dafür ein Entgelt oder eine vergleichbare Gegenleistung erhält.“ Während sich § 11 Abs. 1 WerbeS folglich auf Werbung in Gestalt von Drittinhalten bezieht, erfasst § 11 Abs. 2 WerbeS den Fall von Eigeninhalten des Medienanbieters, die allerdings durch die Besonderheit einer Beauftragung oder eines Drittinteresses gekennzeichnet sind. Es handelt sich mithin um Fälle, in denen die journalistisch-redaktionelle Tätigkeit des Medienanbieters zu einer – untechnisch gesprochen – Schleichwerbung bzw. Themenplatzierung zugunsten Dritter mutiert.²³

Für Werbung weltanschaulicher und religiöser Art statuiert § 11 Abs. 3 WerbeS eine dem § 11 Abs. 1 WerbeS vergleichbare Bestimmung und erstreckt § 11 Abs. 2 WerbeS auch auf diese Art der ideellen Werbung. Die Norm erweitert den Begriff der Werbung allerdings explizit auf die Form der Mitgliederwerbung.

§ 11 Abs. 4 WerbeS schließlich extendiert das Verbot von Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art auf den Bereich des Teleshoppings. Entsprechend heißt es dort, dass das Verbot politischer weltanschaulicher oder religiöser Werbung auch „für die Verbreitung von ideologischen Vorstellungen einschließlich der Werbung für ideologische Schriften und der Kennzeichen von politischen, religiösen oder von Weltanschauungsgemeinschaften sowie der Vertrieb solcher Schriften, Kennzeichen oder Dienstleistungen im Wege des Teleshoppings (gilt)“. In medienspezifischer Weise gestaltet dieses Verbot § 8 Abs. 12 MStV näher aus, der generell die Werbegrundsätze einschließlich des Verbots ideeller Werbung auf Teleshoppingkanäle, die mit Rundfunkmitteln verbreitet werden²⁴, erstreckt.

²² So schon *Kreile/Weismantel*, in: *Cole/Oster/Wagner*, HK-MStV, Bd. 2, § 22 MStV Rn. 34 m. w. N. Mangels Satzungscompetenz unterfällt zudem die Wahlwerbung der Parteien und anderer Wahlvorschlagsberechtigter gem. § 68 Abs. 2 MStV nicht dem Anwendungsbereich der WerbeS; vgl. § 2 S. 3 WerbeS sowie *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 57. S. hierzu vielmehr den (unverbindlichen) „Leitfaden Wahlwerbung Politische Parteien“ (Stand: 19.11.2024) der Landesmedienanstalten, abrufbar unter <https://www.die-medien-anstalten.de/service/merkblaetter-und-leitfaeden/leitfaden-wahlwerbung/> (letzter Abruf: 25.11.2025).

²³ So denn auch die Definition des Begriffs „Themenplatzierung“ in § 3 Nr. 13 WerbeS; s. ferner den – allerdings auf Wirtschaftswerbung bezogenen – § 2 Abs. 2 Nr. 9 und § 8 Abs. 7 S. 1 MStV.

²⁴ Vgl. *Martini*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 MStV Rn. 76 f.; sowie § 2 Nr. 11 i.V.m. Nr. 1 bis 3 MStV.

bb) Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit

§ 12 WerbeS enthält Regelungen zu den „Beiträgen im Dienst der Öffentlichkeit“, die – wie gesehen (B. I. 1. a)) – gemäß § 8 Abs. 9 S. 2 MStV nicht als Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art gelten. Schlagwortartig werden derartige Beiträge auch als Social Advertising charakterisiert.

§ 12 Abs. 1 WerbeS definiert den Begriff „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“ als „Inhalte Dritter und redaktionelle Inhalte im Auftrag Dritter, die im Allgemeininteresse direkt oder indirekt zu verantwortlichem, sozial erwünschtem Verhalten aufrufen wie insbesondere Spendenaufrufe zu Wohlfahrtszwecken oder über die Folgen individuellen Verhaltens aufklären.“ In Anknüpfung an § 11 Abs. 1 und 2 WerbeS erfasst die Definitionsnorm sowohl Drittinhalte als auch Anbieterinhalte im Auftrag bzw. im Interesse Dritter. Die Feststellung, ob das für die Definitionsnorm zentrale Element des „Allgemeininteresses“ vorliegt, soll nach § 12 Abs. 2 WerbeS „anhand einer einzelfallbezogenen Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung von Situation, Anlass, Akteur, Inhalt, Art und Umfang der Gegenleistung des Dritten und Zweck der Verbreitung“ abgewogen werden.

§ 12 Abs. 3 WerbeS widmet sich sodann der Thematik „staatliche Informationen“. Die Verbreitung solcher Informationen ist hiernach „zulässig, wenn die Gestaltung, insbesondere hinsichtlich Form und Stil, nicht außer Verhältnis zum Anlass, Inhalt oder Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit steht. Äußerungen staatlicher Institutionen/Einrichtungen zur reinen Personalgewinnung und im Bereich der Daseinsvorsorge sind zulässig. Landesrechtliche Regelungen zur Verbreitung amtlicher Bekanntmachungen der zuständigen Behörden in Katastrophenfällen oder bei anderen Gefahren für die öffentliche Sicherheit bleiben davon unberührt“.²⁵

§ 12 Abs. 4 S. 1 und 2 WerbeS schließlich stellt in logischer Umsetzung des § 8 Abs. 9 S. 1 und 2 MStV i.V.m. § 11 Abs. 1 WerbeS klar, dass die Medienanbieter berechtigt sind, „Dritten Sendezeit für Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen“. Er verlangt indes, dass diese „Beiträge (...) entsprechend § 5 WerbeS von der (kommerziellen – d. Verf.) Rundfunkwerbung abzusetzen (sind)“. Social Advertising darf folglich kein Bestandteil des Werbeblocks sein. Zudem ist auf den Auftraggeber und eine mögliche Drittfinanzierung deutlich hinzuweisen, wobei diese Hinweispflicht bei unentgeltlich verbreiteten Beiträgen im Dienst der Öffentlichkeit entfällt (§ 12 Abs. 4 S. 3 und 4 WerbeS).

3. Rechtlage nach den Landesmediengesetzen

Da – wie gesehen (B. I. 1. a)) – § 8 Abs. 9 MStV sowohl auf die bundes- als auch auf die landesweite, regionale und lokale Verbreitung ideeller Werbung Anwendung findet, behalten die Landesmediengesetze keine eigenständigen Regelungen zu dieser Thematik.²⁶

²⁵ Etwas unklar bleibt in diesem Kontext, worauf sich die Formulierung „davon“ beziehen soll. Gemeint ist wohl das Verbot der Werbung politischer Art aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, diese Formulierung aus § 12 Abs. 3 S. 3 WerbeS zu streichen.

²⁶ Soweit einige Landesmediengesetze wie § 11 Abs. 1 LMedienG BW oder § 38 Abs. 1 LMedienG NRW die Bestimmungen des Medienstaatsvertrags über die Finanzierung, Werbung und Gewinnspiele privater Veranstalter für anwendbar erklären, hat dies rein deklaratorische Bedeutung; in diesem Sinne auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 38. Soweit § 122 S. 3 MStV abweichende Regelungen zu § 8 Abs. 9 S. 1 Var. 1 MStV gestattet, dient dies der Umsetzung eventueller landesverfassungsrechtlicher Vorgaben und soll einen Normkonflikt des MStV mit dem höherrangigen Landesverfassungsrecht vermeiden. Diese Einschränkung

Die Landesmediengesetze enthalten allerdings Regelungen zur sog. Verlautbarungspflicht. Hiernach hat – bei Unterschieden im Detail – jeder Rundfunkveranstalter den obersten Bundes- und Landesbehörden sowie den Kreisen, Gemeinden und sonstigen kommunalen Gebietskörperschaften im Verbreitungsgebiet unverzüglich angemessene Sendezeit für amtliche Verlautbarungen einzuräumen.²⁷ Diese müssen sich indes auf eine strikte Tatsachenwiedergabe und Informationen von besonderer Dringlichkeit (etwa zu Katastrophen, zum Verteidigungsfall, zur Bekanntgabe und Erläuterung von Rechtsvorschriften oder zu Ereignissen der öffentlichen Sicherheit) beschränken.²⁸

Da sich diese Verlautbarungen auf Ereignisse von besonderer Dringlichkeit oder Gefährlichkeit beziehen, beinhalten sie neben den Beiträgen im Dienst der Öffentlichkeit und den (allgemeinen) staatlichen Informationen eine weitere Kategorie zulässiger amtlicher Kommunikation. Entsprechend stellt § 12 Abs. 3 S. 3 WerbeS fest, dass sie vom Verbot der ideellen Werbung in Rundfunk- oder rundfunkähnlichen Medien nicht erfasst werden („bleiben davon unberührt“).²⁹ Aufgrund ihres normativ begrenzten Anwendungsbereichs (Katastrophenfälle, Gefahren für die öffentliche Sicherheit etc.) treten sie zu den hier interessierenden allgemeinen politischen Werbemaßnahmen jedoch weder in einen normativen noch in einen rechtspraktischen Konflikt und können deshalb in der nachstehenden Untersuchung weitgehend außer Betracht bleiben.

4. Rechtslage für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Wie bereits ausgeführt (B. I. 1. a)), gilt das Verbot der ideellen Werbung aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV auch für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Gestützt auf § 45 S. 1 MStV hat dieser eigene Werberichtlinien zur Konkretisierung dieses Verbots erlassen.³⁰ Diese Richtlinien erschöpfen sich jedoch überwiegend in der Wiederholung des Gesetzeswortlauts und tragen deshalb zur Konkretisierung der hier relevanten Begrifflichkeiten nichts Wesentliches bei.³¹

II. Wesenskern der (unzulässigen) Werbung politischer Art

1. Ratio des Verbots politischer Werbung

Um den Wesenskern und die Reichweite des Verbots politischer Werbung adäquat zu erfassen, ist es zunächst erforderlich, sich über seine Herkunft und Ratio zu vergewissern.

ist der Rechtsprechung des BayVerfGH (NVwZ-RR 2008, 145 ff.) zur Wahlwerbung für Volksbegehren und Volksentscheide geschuldet und hat eine Umsetzung in Art. 5 Abs. 5 BayMG gefunden; vgl. *Etteldorf*, ebd. Sie ist für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand indes ohne Relevanz.

²⁷ Vgl. etwa § 5 Abs. 1 LMedienG BW oder § 21 NMedienG.

²⁸ Weiter demgegenüber der Wortlaut des § 36 LMedienG NRW, wonach jeder Veranstalter der Bundesregierung und den obersten Landesbehörden für amtliche Verlautbarungen angemessene Sendezeit unverzüglich einzuräumen hat. Dennoch beschränkt die rechtswissenschaftliche Literatur auch diese Norm auf Fälle von Dringlichkeit („unverzüglich“); vgl. *Robak*, in: Schwartmann/Sporn, Landesmediengesetz NRW, § 36 Rn. 3; *Stettner*, ZUM 1995, 559 (566 f.).

²⁹ S. oben B. I. 2. b) bb).

³⁰ Vgl. insoweit etwa die ARD-Werberichtlinien i.d.F. v. 16.11.2021, abrufbar unter: <https://www.ard.de/die-ard/ARD-Werberichtlinien-100.pdf> und die ZDF-Werberichtlinien i.d.F. v. 10.12.2021, abrufbar unter: <https://www.zdf.de/unternehmen/organisation/gesetze-vorschriften-100.html> (letzter Abruf: 25.11.2025).

³¹ So auch schon *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 58.

a) Historie des Verbots

§ 8 Abs. 9 MStV geht zurück auf § 6 Abs. 7 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) von 1991. Die Bestimmung lautete: „Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art ist unzulässig. § 24 (heute § 68 MStV – d. Verf.) bleibt unberührt.“

Der amtlichen Begründung zufolge sollte die Formulierung „das Ziel dieses Staatsvertrags, lediglich Wirtschaftswerbung zuzulassen“, verdeutlichen. Der Bereich des Social Advertising sollte davon jedoch unberührt bleiben.³² Allerdings wurde dieser zulässige Bereich sozialer Werbung zunächst nicht explizit im Gesetzeswortlaut des Rundfunkstaatsvertrags verankert.

Bereits diese Entstehungsgeschichte sowie die heutige Fassung des Verbots politischer Werbung bringen zum Ausdruck, dass es verbotene und erlaubte Ideenwerbung geben kann. Denn bei der Sendezeit für Dritte (Religionsgemeinschaften, Parteien) handelt es sich unstreitig um Formen politischer oder religiöser Werbung. Gleiches gilt für das Social Advertising, welches ebenfalls politische Aussagen zum Gegenstand haben kann.³³ Entgegen ihrer Begründung von 1991 statuiert die Norm mithin kein umfassendes Verbot der Ideenwerbung.³⁴ Dennoch ergibt sich aus ihrer Regelungssystematik, dass im Rundfunk primär nur Wirtschaftswerbung und lediglich in gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefällen oder Randbereichen (Sendezeit für Dritte, Social Advertising) auch ideelle Werbung zulässig sein soll.³⁵

b) Sinn und Zweck des Verbots

Die amtliche Begründung umschreibt allerdings nur die gesetzgeberische Zielsetzung (weitgehender Ausschluss ideeller Werbung), nicht aber das diese Zielsetzung tragende Motiv. Dieses Motiv wird in Rechtsprechung und Literatur übereinstimmend dahingehend umschrieben, dass mit dem Verbot bestimmter Formen der ideellen Werbung die dem Rundfunk grundsätzlich aufgegebene Meinungsvielfalt vor einer diese Ausgewogenheit in einseitiger Weise verzerrenden Okkupation von Sendezeit durch politische, religiöse oder weltanschauliche Kräfte geschützt werden soll. Es soll mithin verhindert werden, dass sich einzelne finanzstarke politische oder weltanschauliche Gruppen unter Einschluss von staatlichen Institutionen als Repräsentanten politischer oder weltanschaulicher Überzeugungen durch Werbung zusätzliche Sendezeit erkaufen oder sonst wie verschaffen und damit durch die einseitige mediale Beeinflussung des Willensbildungsprozesses das Gleichgewicht des „Zu-Wort-Kommens“ aller gesellschaftlichen Kräfte im Rundfunk stören.³⁶

³² Amtliche Begründung zum Staatsvertrag 1991, abgedruckt in Cole/Oster/Wagner, HK-MStV, Bd. 1, § 8 MStV S. 12. Namentlich heißt es dort: „Absatz 7 verbietet die Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art in Fernsehen und Hörfunk; er lässt aber den Bereich des sogenannten ‘socialadvertising’ unberührt.“

³³ So zu Recht *Stettner*, ZUM 1995, 559 (561).

³⁴ *Stettner*, ZUM 1995, 559 (561 f.); dem folgend *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze, § 7 RStV Rn. 60; *Kreile*, in: Cole/Oster/Wagner, HK-MStV, Bd. 1, § 8 MStV Rn. 225.

³⁵ Ebenso *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 38 f.; *Ladeur*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 8 MStV Rn. 90.

³⁶ Für die Lit. s. etwa *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze, § 7 RStV Rn. 61; *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 38; *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt

Dieses Gleichgewicht des „Zu-Wort-Kommens“ ist einerseits Ausdruck der vom Bundesverfassungsgericht in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verankerten „dienenden Funktion des Rundfunks“, welche diesen auf eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung sowie auf Meinungsvielfalt verpflichtet.³⁷ Sekundiert wird diese dienende Funktion durch das Prinzip der Staats- und Gruppenferne des Rundfunks.³⁸ Meinungsvielfalt ist dabei grundsätzlich nicht nur durch den öffentlich-rechtlichen, sondern auch durch den privaten Rundfunk zu gewährleisten.³⁹ Andererseits sichert das Verbot des Zukaufs ideeller Werbung das durch das Bundesverfassungsgericht postulierte Gebot der abgestuften Chancengleichheit politischer Parteien.⁴⁰ Denn es verhindert, dass sich gesellschaftlich kleine, aber finanzmächtige Gruppierungen über den Rundfunk einen über ihre gesellschaftliche Bedeutung hinausgehenden Einfluss verschaffen können. Entsprechend fügt sich § 8 Abs. 9 MStV in ein medienstaatsvertragliches Gesamtkonzept ein, das politische Information durch redaktionelle Berichterstattung öffentlich-rechtlicher und privater Medien mediatisiert und den Rundfunk von einem bestimmenden Einfluss politischer Akteure freizuhalten sucht.⁴¹ Und schließlich sichert dieses Verbot ideeller Werbung das rundfunkrechtliche Zulassungsregime, indem es verhindert, dass sich Einzelpersonen oder Gruppierungen über die „offene Flanke der Werbung“ Sendezeit verschaffen, ohne den auf Staatsferne und Vielfaltssicherung bedachten Zulassungsregelungen des Medienrechts unterworfen zu sein, und dadurch das System pluralistisch ausgewogener Repräsentanz unterlaufen.⁴²

Rn. 226; *Hahn/Lamprecht-Weißenborn*, in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 2018, 6. Kap. Rn. 39; *Ladeur*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 8 MStV Rn. 90; *Stettner*, ZUM 1995, 559 (563): „Insofern ist es wohl unstrittig, dass § 8 Abs. 9 S. 1 MStV das Ziel verfolgt, Gefahren auszuschalten, die sich für den rundfunkrechtlichen Programmauftrag aus einer Möglichkeit des Kaufs von Sendezeit durch Private oder den Staat ergibt. Die Vorschrift verhindert, dass das System pluralistisch ausgewogener Repräsentanz im Rundfunk eine offene Flanke von Seiten der Werbung erhält. Der Rundfunk als Medium und Faktor eines freien und offenen Prozesses der Bildung öffentlicher Meinung soll nicht finanzstarken Kreisen zur einseitigen Beeinflussung des Konzerts der pluralistischen Interessenartikulation geöffnet werden. Darin unterscheidet sich der Rundfunk von anderen Medien, wie etwa der Presse (...).“; aus der Rspr. s. etwa OVG Lüneburg, ZUM-RD1999, 147 (150); OVG Sachsen-Anhalt, ZUM 2002, 665 (666).

³⁷ Vgl. statt vieler BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (325 f.); 57, 295 (324).

³⁸ Vgl. BVerfGE 12, 205 (262); OVG Lüneburg, ZUM-RD1999, 147 (150); *Stettner*, ZUM 1995, 559 (570).

³⁹ BVerfGE 73, 118 (153); 83, 238 (296); OVG Lüneburg, ZUM-RD1999, 147 (150); *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 39.

⁴⁰ *Hahn/Lamprecht-Weißenborn*, in: Schwartmann, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 2018, 6. Kap. Rn. 39; so auch *Ladeur*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 8 MStV Rn. 90: „Die Vorschrift bestätigt die Beschränkung des Konzepts der Werbung auf Wirtschaftswerbung. Der Sinn der Vorschrift besteht ebenfalls in einer genaueren Trennung von Werbung und Programm, allerdings in umgekehrter Richtung: Der Handlungsbereich der betroffenen Gruppen gehört zu den Gegenständen der Berichterstattung des Rundfunks, der vor allem seine Aufgabe in der Meinungs- und Willensbildung der Öffentlichkeit hat. Diese Berichterstattung soll nach den Grundsätzen der Chancengleichheit und der Vielfalt der `positiven Ordnung` für den dualen Rundfunk erfolgen. Dann wäre aber nicht die Verstärkung einer Position durch bezahlte politische Werbung möglich, während umgekehrt Werbung gerade Wirtschaftswerbung ist, die im Programm grundsätzlich keinen Platz hat – außer wenn sie durch besondere Ziele der Berichterstattung wiederum gerechtfertigt ist. (...) Zugleich bleibt es aber dabei, dass die Werbung nach Gesichtspunkten politischer Chancengleichheit zugeteilt, nicht aber bezahlt werden kann.“

⁴¹ *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 39.

⁴² OVG Lüneburg, ZUM-RD1999, 147 (150); *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze, § 7 RStV Rn. 61; *Döpfkens*, in: Spindler/Schuster, Recht der elektronischen Medien, § 7 RStV Rn. 101; *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 39; *Kreile*, in: Cole/Oster/Wagner, HK-MStV, Bd. 1, § 8 MStV Rn. 31; *Stettner*, ZUM 1995, 559 (562 f.) – dort auch das Zitat.

Zusammenfassend lässt sich deshalb festhalten, dass § 8 Abs. 9 S. 1 MStV verschiedene, miteinander verwobene Schutzziele verfolgt. Im Kern geht es darum, die pluralistische Ausgewogenheit des Programmauftrags der Rundfunkveranstalter und hierdurch ihre dienende Funktion für eine staats- und gruppenferne freie Meinungsbildung sowie das diese gewährleistende Rundfunk(zulassungs)system mit seinen Sicherungselementen in Gestalt programminhaltlicher Ausgewogenheits- und Sorgfaltsanforderungen unter Einchluss des Gebots der Staatsferne zu schützen.

2. Begriff der Werbung politischer Art

a) Fehlende Definition im Medienstaatsvertrag

Wie bereits ausgeführt (B. I. 1.), definiert der Medienstaatsvertrag den Begriff „Werbung politischer Art“ nicht selbst. Zwar enthält § 2 Abs. 2 Nr. 7 S. 1 MStV eine Definition des Begriffs „Werbung“. Er versteht darunter „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.“ Die Norm definiert mithin den Fall der sog. Wirtschaftswerbung.

Bei der hier relevanten „politischen Werbung“ fehlt es indes an einer Absicht zur unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen, sprich an einer kommerziellen Zielsetzung, weshalb diese Art der ideellen Werbung nicht von der Definition des § 2 Abs. 2 Nr. 7 MStV erfasst ist.⁴³ Folgerichtig stellt § 2 Abs. 2 Nr. 7 S. 2 Hs. 2 MStV denn auch fest, dass die auf Wirtschaftswerbung bezogene Definition § 8 Abs. 9 und § 22 Abs. 1 S. 3 MStV unberührt lässt. Der Begriff „Werbung politischer Art“ ist von der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 2 Nr. 7 S. 1 MStV mithin nicht umfasst und wird auch sonst vom Medienstaatsvertrag nicht konkretisiert. Er hat deshalb einen anderen, eigenständigen Bedeutungsgehalt.⁴⁴

b) Konkretisierung durch die Werbesatzung

Wie ebenfalls bereits ausgeführt (B. I. 2. b) aa)), findet sich allerdings eine Konkretisierung des Begriffs der Werbung politischer Art in § 11 Abs. 1 WerbeS. Die Norm definiert ihn als „Inhalte Dritter, die zur Darstellung oder im Interesse parteipolitischer, gesellschaftspolitischer, sozialpolitischer oder vergleichbarer Ziele verbreitet werden.“

Diese Definitionsnorm ist weit und beschränkt sich nicht auf den engeren Bereich einer Werbung für partei- oder staatspolitische Belange. Denn neben parteipolitischen Zielen der Werbung hebt die Norm explizit und nicht abschließend („oder vergleichbarer Ziele“) gesellschaftspolitische und sozialpolitische Ziele hervor. Entsprechend fällt unter diese Definition nicht nur eine Werbung parteipolitischer Art, sondern auch eine Werbung für sonstige gesellschafts-, wirtschafts-, sozial- oder kulturpolitische Anliegen.

⁴³ So auch *Bornemann*, MMR 2020, 453 (454): „Es gibt also zwei unterschiedliche Werbebegriffe, wobei nur einer, der für Wirtschaftswerbung, im Gesetz ausdrücklich definiert wird“; *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 39: „grundsätzlich nicht wirtschaftliche Darbietungsform“.

⁴⁴ In diesem Sinne auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 39 f.

Der Regelung lässt sich zudem entnehmen, dass es sich bei politischer Werbung um solche Inhalte handeln muss, die einem Dritten, d.h. einer anderen Person als dem Medienanbieter, zuzurechnen sind. Dies kommt sowohl in der Formulierung „Inhalte Dritter“ (§ 11 Abs. 1 WerbeS) als auch in der Formulierung „im Auftrag oder im Interesse eines Dritten“ (§ 11 Abs. 2 WerbeS) zum Ausdruck. In Korrelation zum weiten Verständnis des Begriffs der politischen Werbung schränkt die Werbesatzung diesen Begriff des Dritten zudem nicht ein: Bei ihm kann es sich neben Parteien oder staatlichen Institutionen mithin um ein Individuum, eine Bürgerinitiative, eine Wählervereinigung, ein Unternehmen oder eine sonstige Interessengruppe (Nichtregierungsorganisation, Verbände etc.) handeln.⁴⁵ Nach der Werbesatzung scheidet Werbung politischer Art hingegen aus, wenn der Medienanbieter in eigener, d.h. Dritten nicht zurechenbarer Art und Weise, Inhalte partei-, gesellschafts- oder sozialpolitischer Art verbreitet, selbst wenn diese Inhalte einen positiv-werblichen Effekt für Dritte haben können. Ein solches Verhalten auf der Basis eigener und im Regelfall gegenleistungsfreier redaktioneller Entscheidungen des Veranstalters ist von der durch die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) geschützten Programmautonomie des Medienanbieters gedeckt und kann deshalb nicht als unzulässige politische Werbung i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV qualifiziert werden.⁴⁶

Dennoch bleibt die Konkretisierung des Begriffs „Werbung politischer Art“ durch die Werbesatzung vage. § 11 Abs. 1 und 2 WerbeS stellt im Wesentlichen lediglich klar, dass der Begriff des Politischen weit zu verstehen ist und dass politische Werbung im Auftrag oder Interesse eines Dritten zu erfolgen hat, es sich also um Fremdwerbung handeln muss. Die Norm präzisiert indessen nicht, was den werblichen Charakter einer solchen Inhalteverbreitung kennzeichnet.

c) Weitere Konkretisierung durch Normauslegung

Eine weitere Konkretisierung des Verbots der Werbung politischer Art muss deshalb durch Auslegung des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV erfolgen. Diese hat sich am herkömmlichen Instrumentarium der juristischen Norminterpretation zu orientieren. Insofern ist zunächst auf den Wortlaut der Norm abzustellen (aa)), bevor eine systematische (bb)) und teleologische Interpretation (cc)) in Betracht gezogen wird. Die Formulierung „Werbung politischer Art“ ist einer solchen Auslegung zugänglich und kann deshalb trotz ihrer Offenheit als rechtsstaatlich hinreichend bestimmt qualifiziert werden.⁴⁷

Des Weiteren hat diese Interpretation aus einem „verobjektivierten Empfängerhorizont“ heraus zu erfolgen, welcher sich an einem durchschnittlichen Betrachter oder Zuhörer des Inhalts und nicht an den subjektiven Beweggründen des Auftraggebers oder der subjektiven Wahrnehmung einzelner Rezipienten orientiert. Bei gemischten Inhalten (Information, Werbung) kommt es insoweit auf eine Schwerpunkt Betrachtung an.⁴⁸ Für die Beurteilung ist zudem primär der tatsächlich verbreitete Inhalt der (Werbe-)Sendung

⁴⁵ In diesem Sinne auch die Erläuternden Hinweise zur WerbeS v. 17.2.2021 zu § 11: „Das Verbot von Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art gilt unabhängig davon, in wessen Interesse die Verbreitung entsprechender Beiträge erfolgt.“

⁴⁶ So i. Erg. auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 42: „Die redaktionelle Berichterstattung, auch kritische und einseitige, zu politischen Themen kann davon (...) nicht erfasst sein.“

⁴⁷ Vgl. dazu BVerfGE 1, 14 (45); 25, 216 (227); BayVerfGH, BayVBl. 1997, 174 (175); s. ferner *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 34 unter Verweis auf BVerwG NJW 1999, 805 zu § 26 Abs. 2 S. 2 BOKraft.

⁴⁸ *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 34 f.; *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 231.; s. ferner OVG Sachsen-Anhalt, ZUM 2002, 665 (666).

maßgeblich.⁴⁹ Soweit diese Sendung auf ergänzende externe Inhalte Bezug nimmt (etwa durch Anzeige eines Internetlinks oder QR-Codes), sind diese in die Beurteilung mit einzubeziehen. Gleiches gilt für die der Verbreitung des Inhalts zugrunde liegenden vertraglichen Umstände, die etwa eine Abrede über Entgelte oder vergleichbare Gegenleistungen beinhalten können.⁵⁰

aa) Wortlaut der Norm

§ 8 Abs. 9 S. 1 MStV formuliert lapidar: „Werbung politischer (...) Art ist unzulässig“. Die interpretationsbedürftigen Merkmale der Norm befinden sich auf der Tatbestandsseite und lassen sich in die Begriffe „Werbung“ ((1)) und „politischer Art“ ((2)) aufspalten.⁵¹

(1) Werbung

Erstes zentrales Tatbestandsmerkmal des gesetzlichen Verbots aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV ist der Begriff der Werbung. Wie bereits erwähnt (B. II. 2. b)), wird dieser Begriff von der Werbesatzung nicht näher konkretisiert. Eine Definition des Werbebegriffs findet sich zwar in § 2 Abs. 2 Nr. 7 S. 1 MStV. Wie gesehen (B. II. 2. a)), ist diese Definition für den vorliegenden Kontext indes nicht weiterführend, da sie an eine unmittelbare oder mittelbare Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen gegen Entgelt, eine ähnliche Gegenleistung oder als Eigenwerbung anknüpft. Eine solche wirtschaftliche Tätigkeit ist indes nicht Gegenstand der politischen Werbung.

Immerhin lässt sich dieser Legaldefinition entnehmen, dass Werbung auf eine unmittelbare oder mittelbare Förderung von etwas (hier: politische Belange) gerichtet sein muss. Das Gegenleistungskriterium lässt sich demgegenüber nicht eins zu eins auf ideelle Werbung übertragen. Im Unterschied zu wirtschaftlichen Tätigkeiten, die auf eine synallagmatische Austauschbeziehung gerichtet sind, handelt es sich bei diesem Kriterium nicht um ein zwingendes Charakteristikum der ideellen Werbung. Da ideelle Werbung auf den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess einwirken soll, erscheint es vorstellbar, dass derartige Werbung vom Rundfunkveranstalter auch unentgeltlich, d.h. in Form einer Spende zugunsten Dritter, verbreitet wird, etwa um dessen politische Anliegen zu unterstützen. Die Zahlung eines Entgelts oder einer vergleichbaren Gegenleistung für die Verbreitung eines politischen Spots ist freilich ein gewichtiges Indiz für das Vorliegen von Werbung. Dies zeigt schon § 8 Abs. 9 S. 2 MStV, der unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit vom Verbot politischer Werbung ausnimmt. Er legt damit den Umkehrschluss nahe, dass politische Werbung – zumindest im Regelfall⁵² – gegen Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung erfolgt. Folgerichtig zieht auch § 11 Abs. 2 S. 2 WerbeS das

⁴⁹ Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, ZUM 2002, 665 (666).

⁵⁰ Anders, allerdings zu pauschal, demgegenüber OVG Sachsen-Anhalt, ZUM 2002, 665 (666), dem zufolge die vertraglichen Beziehungen für die Ausstrahlung keine Rolle spielen sollen und das stattdessen allein auf den Inhalt der ausgestrahlten (Werbe-)Sendung abstellt.

⁵¹ Die Rechtsfolgenanordnung der Norm mit ihrer Aussage „ist unzulässig“ erweist sich demgegenüber als eindeutig. Aus ihr folgt das an die Rundfunkveranstalter gerichtete Verbot, Dritten zu Zwecken der Werbung politischer Art Sendezeit zu überlassen; vgl. Erläuternde Hinweise zur WerbeS v. 17.2.2021 zu § 11. Verstöße dagegen können, wie unter B. I. 1. c) dargestellt, geahndet werden.

⁵² Zu den Ausnahmen noch unten B. II. 3. a).

Entgelt- bzw. Gegenleistungskriterium als (indessen nur) widerleglichen Vermutungstatbestand für das Vorliegen eines werblichen Drittinteresses heran.

Die rechtswissenschaftliche Literatur setzt sich wenig mit dem Werbebegriff als solchem auseinander. Soweit sich dort Äußerungen finden, wird das Vorliegen von Werbung an gestalterischen Merkmalen wie der Wortwahl im Tonbeitrag oder dem Aussagegehalt des Bildeindrucks festgemacht.⁵³ Auch § 11 Abs. 1 WerbeS legt lediglich fest, was Inhalte politischer Art sein können, ohne den Werbebegriff gesondert auszuleuchten.

Der Begriff „Werbung“ ist kein genuin juristischer Begriff, sondern findet in vielen Disziplinen – etwa in der Betriebswirtschaftslehre oder den Kommunikationswissenschaften – Verwendung. Unter Rückgriff auf diese kann Werbung als die Beeinflussung („Meinungsbeeinflussung“) verhaltensrelevanter Einstellungen mittels spezifischer Kommunikationsmittel definiert werden.⁵⁴ Konkretisieren lässt sich diese abstrakte und ausgreifende Umschreibung durch verschiedene Charakteristika, die gemeinhin mit Werbung assoziiert werden. Als solche kommen in Betracht⁵⁵:

- **Zielgerichtetheit:** Werbung richtet sich an eine bestimmte Zielgruppe, die z. B. durch Alter, Geschlecht, Gruppenzugehörigkeit, Interessen oder Konsumverhalten definiert sein kann.
- **Beeinflussungsabsicht:** Ziel von Werbung ist es, das Verhalten, Denken oder die Einstellungen ihrer Rezipienten zu beeinflussen – sei es durch Anregung zum Kauf eines Produkts, zur Nutzung einer Dienstleistung, zur Unterstützung eines politischen Vorhabens, zur Unterstützung einer Organisation (etwa durch Beitritt⁵⁶ oder finanzielle Zuwendung) oder allgemein durch die Beeinflussung der individuellen und dadurch öffentlichen Meinungsbildung.⁵⁷ Dieses Kriterium entspricht dem in § 2 Abs. 2 Nr. 7 S. 1 MStV hervorgehobenen Förderzweck von Werbung.
- **Übertreibung und Emotionalisierung:** Werbung arbeitet oft mit übertriebenen Aussagen und emotionalen Reizen (wie z. B. Humor, Angst, Glück, Pathos), um Aufmerksamkeit zu erregen oder die Akzeptanz und das Image eines Produkts, einer Person oder eines Vorhabens zu steigern. Charakteristisch für Werbung ist zudem, dass sachliche Informationen (z. B. über Preise oder den Nutzen eines Produkts) mit emotionalen Komponenten (z. B. über ein Lebensgefühl oder Prestige) verbunden sein können, wobei die Absicht, zu informieren, nicht zwangsläufig im Vordergrund steht.
- **Wiederholung:** Um im Gedächtnis zu bleiben, werden zentrale Botschaften, Slogans oder Bilder häufig wiederholt – sei es innerhalb des Werbespots oder durch die Wiederholung des Spots als solchem. Letzteres geschieht sehr häufig unter

⁵³ Goldbeck, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 231 m. w. N.; s. ferner Etteldorf, Politische Werbung, S. 42.

⁵⁴ Kroeber-Riel, Strategie und Technik der Werbung, S. 29; Schulz, in: Gabler, Wirtschaftslexikon, Stichwort Werbung, abrufbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/werbung-48161> (letzter Abruf: 15.10.2025).

⁵⁵ Die nachfolgende Aufzählung ist angeregt durch Bak, Werbe- und Konsumentenpsychologie, S. 53 ff., 99 ff.; Kroeber-Riel, Strategie und Technik der Werbung, S. 29 ff., 112 ff.

⁵⁶ Vgl. § 11 Abs. 3 MStV, der den Fall der Mitgliederwerbung für religiöse und weltanschauliche Gruppierungen explizit als ein mögliches Ziel von Werbung aufführt. Dies muss logischerweise auch für politische Gruppierungen (und damit für politische Werbung) gelten.

⁵⁷ Vgl. § 11 Abs. 2 S. 1 WerbeS: „um auf die politische Meinungsbildung einzuwirken“.

Nutzung einer Kanalvielfalt, weshalb Werbung im Regelfall auf unterschiedlichen Kanälen wie TV, Radio, Internet, Social Media, Printmedien oder Plakaten erscheint, um ihre Adressaten möglichst flächendeckend zu erreichen.

- **Positive Darstellung:** Werbung ist des Weiteren dadurch gekennzeichnet, dass Produkte, Dienstleistungen oder politische Vorhaben ausschließlich in einem positiven Licht dargestellt, Schwächen oder Nachteile hingegen bewusst ausgeblendet bzw. verschwiegen werden.
- **Gestaltungselemente:** Typisch für Werbung ist ferner der Einsatz von auffälligen Farben, Bildern, Musik, Slogans, Humor, Attraktivität oder Prominenten, um das Interesse der Rezipienten zu wecken und zu überzeugen.
- **Kürze und Prägnanz:** Werbung ist oft kurz und einprägsam, damit die Botschaft von den Rezipienten schnell aufgenommen und erinnert werden kann.
- **Aufforderungscharakter:** Werbung enthält schließlich häufig einen direkten (oder auch indirekten) Appell bzw. eine Handlungsaufforderung („Jetzt kaufen!“, „Probieren Sie es aus!“, „Unterstützen Sie jetzt unser Vorhaben!“)

Selbstverständlich liegen viele der vorstehend skizzierten Charakteristika auch bei solchen Inhalten vor, die – wie das Social Advertising und staatliche Informationen – vom Medienstaatsvertrag i.V.m. der Werbesatzung als zulässig eingestuft werden. Dies gilt etwa für die Kriterien der Zielgerichtetheit, der Beeinflussungsabsicht, der Wiederholung, der Kürze und Prägnanz und des Aufforderungscharakters.

Bestimmte Kriterien wie die Übertreibung und Emotionalisierung, die positive Darstellung und die Nutzung spezifischer werblicher Gestaltungselemente sind jedoch typischerweise kennzeichnend für Werbung. Ihre Bejahung kann deshalb als ein Indiz für das Vorliegen von Werbung (bei gleichzeitigem Ausschluss von Social Advertising oder staatlichen Informationen) angesehen werden. Zudem sind Inhalte vorstellbar, die typischerweise oder kraft gesetzlicher Annahme nur in Form von Werbung erfolgen, wie z.B. die Werbung von Mitgliedern für politische Institutionen oder die Wahlwerbung politischer Parteien zu Wahlkampfzeiten.⁵⁸ Bei diesen Kategorisierungen kann es sich freilich nur um eine Richtschnur für die Bewertung von Inhalten im Einzelfall handeln.

(2) „politischer Art“

Um unter den Verbotstatbestand des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV zu fallen, muss die Werbung des Weiteren einen politischen Inhalt aufweisen. Der Begriff des Politischen ist zu Recht als „in vielfältiger Weise oszillierend“⁵⁹ und damit schwer greifbar beschrieben worden. Der Duden definiert ihn einerseits als berechnendes, zielgerichtetes Verhalten oder Vorgehen sowie andererseits als auf die Durchsetzung bestimmter Ziele besonders im staatlichen Bereich und auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtetes Handeln von Regierungen, Parlamenten, Parteien, Organisationen o.ä.⁶⁰, sei es auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene. Der solchermaßen verstandene Politikbegriff umfasst die Strukturen und Institutionen, die Entscheidungen treffen, die Prozesse, durch die diese Entscheidungen zustande kommen, und die Inhalte bzw. Ziele, die mit diesen

⁵⁸ Vgl. insoweit erneut § 11 Abs. 3 WerbeS und § 8 Abs. 9 S. 3 i.V.m. § 68 Abs. 2 MStV.

⁵⁹ Stettner, ZUM 1995, 559 (562).

⁶⁰ Duden, Das Fremdwörterbuch, 5. Aufl. 1990, Stichwort: Politik.

Entscheidungen verfolgt werden. Wie die Gleichstellung des Verbots der politischen Werbung mit dem Verbot der Werbung für weltanschauliche oder religiöse Belange zeigt, kommt vorliegend nur ein Verständnis im letztgenannten Sinne in Betracht. Immerhin lässt es erkennen, dass der Begriff des Politischen weit zu verstehen ist, er sich mithin nicht auf ein bestimmtes Themenfeld (wie z.B. Parteipolitik) beschränkt und als politische Akteure neben staatlichen Akteuren auch nicht staatliche Akteure (Einzelpersonen, Parteien, Wählervereinigungen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Nichtregierungsorganisationen und sonstige Interessengruppen) in Betracht kommen. Das Handlungsziel dieser Akteure muss jedoch auf die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtet sein, weshalb rein privat(wirtschaftlich)e oder rein individuelle Interessen als Gegenstand des Politischen ausscheiden.⁶¹

Das Begriffsverständnis des rechtswissenschaftlichen Schrifttums stimmt mit dieser weiten Wortlautinterpretation überein. So umfasse der Begriff des Politischen laut *Stettner* sowohl tagespolitische Ereignisse als auch langfristige, das Gemeinwesen und seine Gestaltung betreffende Zielsetzungen, sei wertungsoffen und könne deshalb mit Inhalten unterschiedlicher Art verbunden werden.⁶² Entsprechend versteht er unter dem Begriff der politischen Werbung „die tagespolitischen Artikulationen von Parteien, sonstigen politischen Gruppierungen, Bürgerinitiativen und Einzelpersonen, wie sie im Geschäft des pluralistischen Meinungs- und Interessenkampfes, nicht zuletzt unterstützt von einschlägigen Verfassungsverbürgungen (...) in Erscheinung treten, durchaus aber auch die Propagierung der diesen Einzelinteressen zugrundeliegenden, auf langfristige Durchsetzung angelegten politischen Ziele“.⁶³

Und auch die Rechtsprechung geht unter Berufung auf den nicht näher eingeschränkten Wortlaut des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV von einem umfassenden Begriff des Politischen aus, der insbesondere nicht auf den Tätigkeitsbereich politischer Parteien oder staatlicher Stellen und Organe begrenzt sei.⁶⁴ Entsprechend hat sie dem Wirken von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden als Interessenvertretungen, bei denen es sich weder um politische Parteien noch um staatliche Organe handelt, „typische politische Erscheinungsmerkmale“ attestiert, die Gegenstand einer unzulässigen Werbung nach § 8 Abs. 9 S. 1 MStV sein können.⁶⁵ Obschon sich das Bundesverfassungsgericht noch nicht speziell zum Begriff des Politischen in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV geäußert hat, hat es ebenfalls in anderen, werbebezogenen Kontexten ein weites Begriffsverständnis zugrunde gelegt und auch die ernsthafte Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Missständen wie Umweltverschmutzung, HIV-Infektionen oder Kinderarbeit als Gegenstand von Werbemaßnahmen anerkannt.⁶⁶ In Übereinstimmung mit dem höherrangigen § 8 Abs. 9 S. 1 MStV stellt § 11 Abs. 1 WerbeS mithin folgerichtig fest, dass politische Inhalte parteipolitischer, gesellschaftspolitischer, sozialpolitischer oder vergleichbarer Natur sein können.

⁶¹ Diese Einschränkung folgt zugleich aus dem Umstand, dass das Medienrecht auf den öffentlichen Belang der Sicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt gerichtet ist, was nicht zuletzt in Regelungen wie §§ 59 Abs. 4, 65, 84 Abs. 3 S. 2, 91 Abs. 1 Nr. 3, 93 und 94 MStV deutlich zum Ausdruck kommt.

⁶² *Stettner*, ZUM 1995, 559 (562).

⁶³ *Stettner*, ZUM 1995, 559 (563); hieran ebenfalls anknüpfend *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze, § 7 RStV Rn. 61; *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 229.

⁶⁴ OVG Lüneburg, ZUM-RD 1999, 147 (149); s. ferner BVerwG, NJW 1999, 805.

⁶⁵ OVG Lüneburg, ZUM-RD 1999, 147 (149).

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 102, 347 ff – Schockwerbung I; 107, 275 – Schockwerbung II; s. hierzu ferner *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 17.

bb) Systematik der Norm

Auch gesetzessystematische Überlegungen streiten für ein weites Verständnis des Begriffs des Politischen. Insbesondere kann aus § 8 Abs. 9 S. 3 MStV i.V.m. § 68 MStV nicht hergeleitet werden, dass sich Werbung politischer Art nur auf wahlwerbende Beiträge politischer Parteien außerhalb der in § 68 Abs. 2 MStV genannten Ereignisse (Wahlen zum Deutschen Bundestag, Europawahlen) und (Wahlkampf-)Zeiträume beschränkt. Zudem statuiert § 68 MStV eine Ausnahme vom allgemeinen Verbot der Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art und ist angesichts dieses Ausnahmecharakters sowie seines klaren Wortlauts einer erweiternden Auslegung oder gar analogen Anwendung auf andere Konstellationen bzw. Akteure (wie z.B. Gewerkschaften) nicht zugänglich.⁶⁷ Vielmehr verpflichtet § 68 Abs. 1 MStV einen Rundfunkveranstalter dazu, bestimmten Religionsgemeinschaften (Evangelische Kirchen, Katholische Kirche, Jüdischen Gemeinden) mit Blick auf ihren verfassungsrechtlich anerkannten Verkündigungsauftrag (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG), ihre gesellschaftliche Bedeutung und ihren Organisationsgrad auf Wunsch angemessene Sendezeiten zur Übertragung religiöser Sendungen einzuräumen, also Sendungen Dritter zuzulassen, ohne diese inhaltlich selbst gestalten zu können. Zur Einräumung vergleichbarer Sendezeiten für weitere kirchliche oder weltanschauliche Gemeinschaften ist ein Rundfunkveranstalter hingegen nicht verpflichtet. Eine entsprechende rundfunkrechtliche Privilegierung in Gestalt der Einräumung von Sendezeit erfahren unter den Voraussetzungen des § 68 Abs. 2 MStV politische Parteien wegen ihrer Bedeutung für die demokratische Willensbildung und Repräsentation (Art. 21 GG). Ihrem Inhalt nach handelt es sich bei der laut § 68 Abs. 2 MStV einzuräumenden „Sendezeit“ unstrittig um Werbung politischer Art i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV. Dies folgt einerseits aus dem üblicherweise werblichen und mobilisierenden Charakter dieser Sendezeit, der darauf abzielt, den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder einen bestimmten Wahlbewerber zu bewegen,⁶⁸ sowie andererseits aus der expliziten Ausnahme des § 68 MStV durch § 8 Abs. 9 S. 3 MStV. Für eine Darstellung und Bewerbung ihrer Ziele außerhalb dieser besonderen Anlässe und Zeiträume können die Parteien jedoch ebenso wenig die Einräumung von Sendezeit verlangen wie für die Mobilisierung ihrer Mitglieder oder neu zu gewinnender Anhänger im Rahmen sonstiger politischer Themenstellungen.⁶⁹

Die Erstreckung des Werbeverbots auf Inhalte politischer, weltanschaulicher und religiöser Art sowie die Bezugnahme auf § 68 MStV zeigt im Übrigen, dass § 8 Abs. 9 S. 1 MStV nicht nur ein Werbeverbot für staatliche, sondern auch für nicht staatliche Akteure (wie Parteien, Wählervereinigungen, Gewerkschaften, Unternehmen etc.) statuiert. Denn Weltanschauungs- und Religionsgemeinschaften sind nur in privater oder jedenfalls nicht staatlicher Organisationsform denkbar.⁷⁰ Wie § 11 Abs. 3 WerbeS im Übrigen

⁶⁷ OVG Lüneburg, ZUM-RD 1999, 147 (150); dem folgend OVG Sachsen-Anhalt, ZUM 2002, 665; *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 42 ff.

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 47, 198 (226), wo das Gericht diese Form der politischen Werbung noch dahingehend konkretisiert, dass sie einen inhaltlichen Bezug zu der bevorstehenden Wahl aufweisen und auf die Erzielung eines Wahlerfolgs gerichtet sein muss; zum Charakter von Wahlwerbung als politischer Werbung „par excellence“ OVG Sachsen-Anhalt, ZUM 2002, 665; VG Schwerin, Urt. v. 23.8.2011, Az. 6 A 316/10, Rn. 24 f. (Wahlwerbung als wichtigste Form politischer Werbung); *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 12 f., 17, 40, 41 f.

⁶⁹ OVG Lüneburg, ZUM-RD 1999, 147 (150).

⁷⁰ Für Weltanschauungsgemeinschaften folgt dies aus dem in Art. 4 Abs. 1 GG zu verortenden Neutralitätsgebot des Staates, für Religionsgemeinschaften daneben aus dem Verbot einer Staatskirche (Art. 140 GG

zutreffend zum Ausdruck bringt, gehört zur Werbung weltanschaulicher und religiöser Art auch die Mitgliederwerbung. Wegen des durch § 8 Abs. 9 MStV hergestellten Regelungskontextes muss diese Aussage indessen auch für politische Akteure (gleich welcher Art) gelten.⁷¹

cc) Teleologie der Norm

Wie gesehen (B. II. 1. b)), soll durch den Ausschluss der Werbung politischer, religiöser oder weltanschaulicher Art verhindert werden, dass der Staat oder einzelne gesellschaftliche Gruppen durch die Einräumung von Werbezeit ohne journalistisch-redaktionelle Mediatisierung auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken und diese zu ihren Gunsten beeinflussen.

Hieraus folgt einerseits, dass es das Ziel des Werbespots sein muss, Einfluss auf die politische Willensbildung der Rezipienten auszuüben.⁷² Der zu beurteilende Inhalt muss folglich auf eine Änderung bzw. Gestaltung des politischen Meinungsbildungsprozesses zielen.⁷³ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn über die von § 8 Abs. 9 S. 1 MStV erfassten Medien politische Einstellungen, Werthaltungen und Verhaltensweisen der Rezipienten im Sinne des Werbetreibenden – und sei es nur unterschwellig – beeinflusst werden sollen.⁷⁴

Andererseits bestätigt dieses Telos den bereits vorstehend herausgearbeiteten Befund, dass der Begriff der politischen Inhalte weit zu verstehen ist, er also nicht auf parteipolitische Inhalte begrenzt werden kann, und neben staatlichen Akteuren auch nicht staatliche Akteure vom Geltungsbereich der Norm erfasst werden.

d) Zwischenfazit

Das gesetzliche Verbot politischer Werbung lässt sich unter Rückgriff auf seine Ratio und die herkömmlichen juristischen Interpretationsmethoden dahingehend präzisieren, dass es nicht auf den Tätigkeitsbereich politischer Parteien beschränkt ist und neben parteipolitischer Werbung auch den tages-, gesellschafts-, wirtschafts-, sozial- oder kulturpolitisch motivierten Einsatz von Rundfunkwerbung untersagt. Zudem erfasst das Verbot Werbemaßnahmen durch staatliche und nicht staatliche Akteure wie Einzelpersonen,

i.V.m. Art 137 Abs. 1 WRV). Soweit Art. 137 Abs. 5 WRV Religionsgemeinschaften den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zubilligt, führt dies zu keiner anderen Bewertung. Denn nicht alle Religionsgemeinschaften genießen diesen Status. Wegen Art. 4 Abs. 1 und 2 GG nimmt er ihren Trägern zudem nicht die Eigenschaft, nichtstaatliche Institutionen zu sein.

⁷¹ So i. Erg. auch die Erläuternden Hinweise zur WerbeS v. 17.2.2021 zu § 11: „Bei Mitgliederwerbung von Parteien oder Religions- oder weltanschaulichen Gemeinschaften steht dagegen die Verfolgung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Ziele im Vordergrund, da eine Mitgliedschaft eine Identifikation mit den entsprechenden Zielen voraussetzt“ (Hervorhebung nur hier); s. zudem bereits oben Fn. 56.

⁷² Vgl. Goldbeck, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 229; Stettner, ZUM 1995, 559 (562 f.).

⁷³ So denn auch zutreffend § 11 Abs. 2 WerbeS („um auf die politische Meinungsbildung einzuwirken“) in Konkretisierung des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV.

⁷⁴ Vgl. Etteldorf, Politische Werbung, S. 18 f., 39, 42; Kreile/Weismantel, in: Cole/Oster/Wagner, HK-MStV, Bd. 2, § 22 MStV Rn. 35; s. auch BVerwG, NJW 1999, 805, das darauf abstellt, ob eine Aussage bei objektiver Betrachtung bei anderen einen Überzeugungs- oder gar Gewissenskonflikt auslösen könne.

Parteien, Wählervereinigungen, Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Nichtregierungsorganisationen und sonstige Interessengruppen.⁷⁵

Diese Weite des Verbotstatbestands erschwert es, den Begriff der politischen Werbung aus sich selbst heraus näher einzugrenzen und von Sachverhalten, die nicht als verbotene politische Werbung einzustufen sind, abzugrenzen. Da – wie gesehen – der Begriff des Politischen keine präzisen Konturen aufweist und deshalb eine Eingrenzung nur eingeschränkt ermöglicht, könnte es sich als sinnvoller erweisen, auf das mit der Verbreitung eines Inhalts beabsichtigte Ziel der Meinungsbeeinflussung und den werblichen Charakter dieses Inhalts abzustellen. Für letzteren konnte gezeigt werden, dass er vor allem durch die Merkmale der Übertreibung und Emotionalisierung, der positiven Darstellung und der Nutzung typisch werblicher Gestaltungselemente charakterisiert wird. Dies verdeutlicht zugleich, dass die Frage, ob eine verbotene politische Werbung i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV vorliegt oder nicht vorliegt, nur anhand einer einzelfallbezogenen Gesamt- und Schwerpunktbetrachtung beantwortet werden kann.⁷⁶

3. Abgrenzung verbotener politischer Werbung von zulässigen Kommunikationsinhalten

Die Grenzen des rundfunkrechtlichen Werbeverbots für politische Inhalte sind allerdings nicht nur aus diesem selbst heraus zu entfalten, sondern werden zugleich durch zulässige Kommunikationsinhalte mitgezeichnet. Als solche zulässigen Inhalte benennt das Gesetz in § 8 Abs. 9 S. 2 MStV die Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit (a)). Aber auch staatliche Informationen werden nicht als politische Werbung charakterisiert und beeinflussen deshalb die Reichweite des politischen Werbeverbots (b)).

a) Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit (Social Advertising)

aa) Gesetzliches Begriffsverständnis

Gemäß § 8 Abs. 9 S. 2 MStV „(gelten) unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit einschließlich von Spendenaufrufen zu Wohlfahrtszwecken (...) nicht als Werbung im Sinne von Satz 1“. Die Formulierung „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“, die schlagwortartig auch mit Social Advertising gleichgesetzt wird, findet zwar keine Definition im Medienstaatsvertrag, wohl aber in § 12 Abs. 1 WerbeS. Hiernach sind unter solchen Beiträgen „Inhalte Dritter und redaktionelle Inhalte im Auftrag Dritter (zu verstehen), die im Allgemeininteresse direkt oder indirekt zu verantwortlichem, sozial erwünschtem Verhalten aufrufen wie insbesondere Spendenaufrufe zu Wohlfahrtszwecken⁷⁷ oder über die Folgen individuellen Verhaltens aufklären.“ Es geht mithin um Inhalte, die im allgemeinen Interesse zu sozial erwünschtem Verhalten aufrufen oder über die Folgen sozialschädlichen Verhaltens aufklären.⁷⁸ Gegenständlich beziehen sich solche Aufrufe oder Aufklärungen typischerweise auf Fragen der Gesundheitsvorsorge⁷⁹, der

⁷⁵ S. erneut Goldbeck, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 229.

⁷⁶ Vgl. insoweit auch § 12 Abs. 2 WerbeS.

⁷⁷ Etwa in Gestalt eines Spots für ein christliches Kinderhilfswerk; vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2020, 158.

⁷⁸ Bornemann, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 8 MStV Rn. 74; dem folgend VGH München, ZUM 2018, 891 (894, Rn. 28).

⁷⁹ Etwa in Gestalt der Aufklärung über infektiöse Krankheiten (HIV, Grippe, Corona etc.) und deren Prävention (Safer Sex, Impfkampagnen etc.), der Aufklärung über selbstschädigende Verhaltensweisen (wie z.B. durch Alkohol- oder Tabakkonsum) oder in Gestalt von Appellen zu Blut- und Organspenden.

Verbrauchersicherheit, der Bürgersicherheit⁸⁰, des Umweltschutzes oder auf soziale Belange^{81, 82}. Die vom Gesetz vorausgesetzte Unentgeltlichkeit wird dabei auch im Falle einer Erstattung der Selbstkosten des Veranstalters für die Verbreitung des Beitrags bejaht.⁸³

bb) Deklaratorische oder konstitutive Bedeutung der Norm?

Zu Recht wurde angemerkt, dass sich um § 8 Abs. 9 S. 2 MStV „manches Rätsel“ rankt.⁸⁴ Dieses Rätselhafte beginnt schon mit der Frage, ob der Norm eine konstitutive oder eine nur deklaratorische Bedeutung beizumessen ist.

Aufgrund seiner fiktionalen Formulierung („gelten nicht“) legt § 8 Abs. 9 S. 2 MStV *prima facie* eine konstitutive Bedeutung nahe: Die Gesetzesformulierung scheint von der Annahme getragen, dass Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit – jedenfalls in Einzelfällen – unter den Anwendungsbereich des Verbots politischer Werbung fallen können. Da dieses Ergebnis unerwünscht ist, scheint das Gesetz es durch eine fiktionale Ausnahme korrigieren zu wollen. Bei einem solchen Verständnis stellte sich § 8 Abs. 9 S. 2 MStV als eine konstitutive und privilegierende Verbotsausnahme dar, die im Übrigen nur erfüllt wäre, wenn es sich um unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit handelte.⁸⁵

Trotz der Gesetzesformulierung erscheint es indes naheliegender, § 8 Abs. 9 S. 2 MStV lediglich als eine deklaratorische Norm zu interpretieren. Hierfür spricht einerseits der Umstand, dass laut amtlicher Begründung das Verbot politischer Werbung *a limine* den Bereich des Social Advertising unberührt lassen sollte⁸⁶ – und zwar unabhängig von der Frage, ob dieses entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt.⁸⁷ Andererseits streitet für diese Sichtweise das Telos des Verbots politischer Werbung: Dieses soll staatliche Institutionen oder private Gruppen daran hindern, durch Rundfunkwerbung den öffentlichen Willensbildungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen.⁸⁸ Social Advertising hingegen ist auf Belange des Allgemeininteresses bezogen und erfüllt von daher schon nicht die Merkmale einer politischen Werbung.⁸⁹ In Übereinstimmung mit weithin anerkannten oder

⁸⁰ „Die Kriminalpolizei rät“.

⁸¹ Wie etwa eine Imagekampagne für die Freiwillige Feuerwehr, ein Aufruf des Bürgermeisters zu sorgsamem Umgang mit Müll oder ein genereller Aufruf, an bevorstehenden Wahlen teilzunehmen.

⁸² *Bornemann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 8 MStV Rn. 74; *ders.*, MMR 2020, 453 (455); *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 234; *Stettner*, ZUM 1995, 559 (567).

⁸³ *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, Gesamtes Medienrecht, 26. Abschnitt Rn. 233; s. hierzu auch VGH München, ZUM 2018, 891 (894, Rn. 29) unter Bezugnahme auf den Beschluss der ZAK v. 18.11.2014, wonach unentgeltliche und gegen Selbstkostenerstattung ausgestrahlte Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit gleichgestellt werden und nicht als Wirtschaftswerbung zu behandeln sind; *Bornemann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 8 MStV Rn. 75. S; ferner § 68 MStV sowie das Verlautbarungsrecht (B. I. 3.), die ebenfalls eine Erstattung der Selbstkosten zulassen, was für dieses weite Verständnis des Begriffs „unentgeltlich“ in § 8 Abs. 9 S. 2 MStV streitet.

⁸⁴ *Bornemann*, MMR 2020, 453 (455).

⁸⁵ Hierzu auch *Bornemann*, MMR 2020, 453 (454, 455), dem zufolge m. w. N. diese Sichtweise dem überwiegenden Verständnis im rechtswissenschaftlichen Schrifttum entsprechen soll.

⁸⁶ *Bornemann*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 8 MStV Rn. 73.

⁸⁷ Zur Historie der Norm bereits oben B. II. 1. a), aus der sich ergibt, dass die amtliche Begründung das Kriterium der Entgeltlichkeit bzw. Unentgeltlichkeit im Zusammenhang mit Social Advertising nicht erwähnt.

⁸⁸ S. hierzu erneut ausführlich oben B. II. 1. b).

⁸⁹ So auch *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze, § 7 RStV Rn. 65 m. w. N.: „Social Advertising´ ist Ideenwerbung, die nicht politische, weltanschauliche oder religiöse Ziele (...) betrifft.“; von einer

unstreitigen gesellschaftlichen Überzeugungen oder Zielsetzungen wirbt es für ein konkretes Verhalten und dient gerade nicht der Durchsetzung partikularer oder konkurrierender Auffassungen bzw. Interessen bestimmter Institutionen oder gesellschaftlicher Gruppen. Streng genommen ist es deshalb auch nicht zwingend erforderlich, positiv zu begründen, warum ein fraglicher Beitrag „im Dienst der Öffentlichkeit“ erfolgt.⁹⁰ Dennoch erweist es sich als hilfreich und sinnvoll, diesen Begriff zwecks Eingrenzung der Reichweite des Verbots politischer Werbung auszulegen und anzuwenden.⁹¹

Das deklaratorische Verständnis des § 8 Abs. 9 S. 2 MStV hat zur Folge, dass seiner normativen Begrenzung auf „unentgeltliche Beiträge“ lediglich eine indizielle Bedeutung für die Beantwortung der Frage zukommt, ob ein zulässiger Beitrag im öffentlichen Interesse oder eine unzulässige politische Werbung vorliegt.⁹² Da, wie gesehen, ein Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit nicht als politische Werbung zu qualifizieren ist, kann die Entgeltlichkeit oder Unentgeltlichkeit der Verbreitung eines solchen Beitrags nicht automatisch deren rechtliche Unzulässigkeit (bei Entgeltlichkeit) oder Zulässigkeit (bei Unentgeltlichkeit) zur Folge haben. Zutreffend stellt die Werbesatzung in ihrem § 12 Abs. 1 denn auch auf diese Kriterien nicht ab, sondern zieht sie in § 12 Abs. 2 WerbeS lediglich im Rahmen einer einzelfallbezogenen Gesamtbetrachtung des Allgemeininteresses als Merkmale von Abwägungsrelevanz („Art und Umfang der Gegenleistung des Dritten“) heran. Mehr noch: § 12 Abs. 4 S. 3 und 4 WerbeS lassen deutlich erkennen, dass auch der Satzungsgeber von drittfinanzierten, aber dennoch zulässigen Beiträgen im Dienst der Öffentlichkeit ausgeht. Im Unterschied zu unentgeltlich verbreiteten Beiträgen solcher Art schreibt er für jene lediglich eine Kennzeichnungspflicht (deutlicher Hinweis auf den Auftraggeber und die Drittfinanzierung) vor.⁹³

cc) Konkretisierung der Begriffsreichweite

Dies leitet zum nächsten und entscheidenden Gesichtspunkt für die Normanwendung über: Wenn es sich bei § 8 Abs. 9 S. 2 MStV letztlich um eine (deklaratorische) Demarkationslinie für die Reichweite des Begriffs der „Werbung politischer Art“ handelt, rückt (erneut) die Frage ins Zentrum des Interesses, was unter einem „Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit“ zu verstehen ist.

Die satzungsrechtliche Definition des Begriffs wurde oben (B. II. 3. a) aa)) bereits wiedergegeben. Hiernach muss es sich um Inhalte handeln, die im Allgemeininteresse zu sozial erwünschtem Verhalten aufrufen oder über die Folgen sozialschädlichen Verhaltens aufklären. Im Zentrum dieser Definition steht folglich das Merkmal des Allgemeininteresses. Dieses Merkmal impliziert, dass es um eine Thematik gehen muss, die – bei objektiver

rein klarstellenden, ja nur symbolischen Bedeutung des § 8 Abs. 9 S. 2 MStV geht ebenfalls aus *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, *Gesamtes Medienrecht*, 26. Abschnitt Rn. 233.

⁹⁰ So zutreffend *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, *Gesamtes Medienrecht*, 26. Abschnitt Rn. 233.

⁹¹ *Bornemann*, MMR 2020, 453 (454 f.) positioniert sich in dieser Frage nicht eindeutig, geht aber davon aus, dass vom Verbot unberührt gebliebene Sachverhalte, die weder unter die Verbotsnorm (§ 8 Abs. 9 S. 1 MStV) noch unter die fiktional formulierte Verbotsausnahme (§ 8 Abs. 9 S. 2 MStV) fallen, von beiden „unberührt“ bleiben. I. Erg. nähert er sich damit der hier vertretenen Auffassung an.

⁹² S. dazu noch nachfolgend B. II. 3. a) cc).

⁹³ I. Erg. ebenso *Bornemann*, in: Gersdorf/Paal, *BeckOK Informations- und Medienrecht*, § 8 MStV Rn. 75 (bezogen auf die Selbstkostenerstattung); *Etteldorf*, *Politische Werbung*, S. 40. Bei der hier vertretenen Sichtweise tritt die Frage, ob der von § 8 Abs. 9 S. 2 MStV verwendete Begriff der Unentgeltlichkeit auch die Selbstkostenerstattung umfasst oder nicht (s. oben Fn. 83), i.Ü. in den Hintergrund.

Betrachtung – entweder ein weithin geteiltes, d.h. als unstreitig zu qualifizierendes Sozialverhalten oder ein für die Allgemeinheit objektiv nützlich Individualverhalten betrifft.

Ob ein solches Allgemeininteresse vorliegt, soll – wie gesehen (B. II. 3. a) aa)) – gemäß § 12 Abs. 2 WerbeS anhand einer einzelfallbezogenen Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung von Situation, Anlass, Inhalt, Art und Umfang der Gegenleistung des Dritten und Zweck der Verbreitung abzuwägen sein. Diese Kriterien lassen sich wie folgt konkretisieren, wobei es sich hierbei lediglich um Indizien handelt, die eine abwägende sowie relationale Bewertung der konkreten Einzelfälle keinesfalls überflüssig machen und damit zwangsläufig ein gewisses Maß an Rechtsunsicherheit in sich tragen:

- **Anlass der Verbreitung:** Liegt dem Appell oder der Aufklärung ein aktueller Anlass (etwa die Zunahme wilder Müllentsorgung oder der Anstieg infektiöser Krankheiten) bzw. eine dauerhafte Fragestellung von gesellschaftlicher Relevanz (wie etwa das Gesundheitsverhalten der Bevölkerung oder die Verkehrssicherheit) zugrunde? Oder steht eine (emotionalisierte) Sympathie-, Image- und Akzeptanzwerbung (etwa für eine staatliche Institution) im Vordergrund?⁹⁴
- **Inhalt der Verbreitung:** Betrifft der Beitrag konkrete Maßnahmen zu wünschenswertem Sozialverhalten, über das – bei einer verobjektivierten, d.h. am verantwortlichen Zusammenleben von Menschen orientierten Betrachtung – ein gesellschaftlicher Grundkonsens besteht bzw. das sonst als allgemeinnützlich zu qualifizieren ist und möchte der Beitrag dazu aufrufen bzw. darüber aufklären? Oder betrifft der Beitrag gesellschafts-, wirtschafts- oder sozialpolitische Fragen, über die kein gesellschaftlicher Grundkonsens besteht, sondern über die im (partei-)politischen Raum kontrovers diskutiert und verhandelt wird?
- **Art und Umfang der Gegenleistung des Dritten:** Hat der Dritte lediglich die Selbstkosten der Verbreitung des Beitrags zu tragen bzw. erfolgt diese Verbreitung sogar völlig unentgeltlich? Oder fallen für die Verbreitung die üblichen Kosten für Werbemaßnahmen im Rundfunk an?
- **Zweck der Verbreitung:** Zielt der Beitrag ab auf eine Verhaltensbeeinflussung der Rezipienten für eine Thematik, über die bei objektiver Betrachtung ein gesellschaftlicher Grundkonsens besteht bzw. die sonst als allgemein nützlich anzusehen ist? Oder zielt er ab auf die Beeinflussung des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses in einer Frage, die (partei-)politisch kontrovers diskutiert und verhandelt wird? Oder anders formuliert: Geht es um die Beförderung eines gesellschaftlich-sozialen Grundkonsenses bzw. allgemeinnützlichen Verhaltens? Oder geht es um die Beförderung eines partikularen politischen Interesses im Rahmen eines pluralen Ideenwettstreits?

b) Staatliche Informationen

aa) Zulässigkeit staatlicher Informationen

Gemäß § 12 Abs. 3 S. 1 WerbeS ebenfalls zulässig ist die Verbreitung staatlicher Informationen. Diese satzungsrechtliche Feststellung wird von der Erwägung getragen, dass es sich bei solchen Informationen grundsätzlich nicht um politische Werbung i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV handelt. Zum einen fehlt ihnen der werbliche Charakter, da derartige Beiträge

⁹⁴ Vgl. Etteldorf, Politische Werbung, S. 54; Stettner, ZUM 1995, 559 (568).

sachliche Informationen beinhalten. Zum anderen zielen sie nicht auf die einseitige Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses und tangieren deshalb nicht die Ratio des medienrechtlichen Werbeverbots. Insofern sind sie mit Social Advertising vergleichbar und teilen mit diesem den deklaratorischen Charakter.⁹⁵

Aus demselben Grund erklärt § 12 Abs. 3 S. 2 WerbeS Äußerungen staatlicher Institutionen/Einrichtungen zur reinen Personalgewinnung und im Bereich der Daseinsvorsorge für zulässig.⁹⁶ Soweit es sich hierbei nicht ohnehin um Formen zulässiger Wirtschaftswerbung handelt⁹⁷, fehlt es solchen Äußerungen entweder am allgemeinen meinungsbeeinflussenden (Rekrutierung⁹⁸) und/oder werblichen Charakter (Daseinsvorsorge). Folgerichtig stellt § 12 Abs. 3 S. 3 WerbeS auch die landesrechtlichen Regelungen zur Verbreitung amtlicher Bekanntmachungen (Verlautbarungsrecht) vom Verbot politischer Werbung frei („bleiben davon unberührt“).⁹⁹ Bei diesen handelt es sich ohnehin um speziellere Normen im Verhältnis zu § 8 Abs. 9 S. 1 MStV i.V.m. der Werbesatzung. Diesen satzungsrechtlichen Bestimmungen kommt mithin lediglich ein deklaratorisch-klarstellender Bedeutungsgehalt zu.

Aufgrund der aufgezeigten Parallelen erscheint es gerechtfertigt, staatliche Informationen als einen Unterfall der Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit zu begreifen.¹⁰⁰ Mit Social Advertising haben sie gemein, dass sie nicht unter den Begriff der politischen Werbung fallen. Jedoch können sich staatliche Informationen mit Blick auf den Informationsgeber und den Inhalt vom Social Advertising unterscheiden: So gehen staatliche Informationen stets von staatlichen Akteuren aus, wohingegen Social Advertising auch durch nicht staatliche Akteure erfolgen kann. Zudem kann das Informationsspektrum staatlicher Informationen weiter sein, da es sich nicht zwingend auf sozial erwünschtes Verhalten beziehen muss. Es kann sich auch auf reine Informationen über gesellschaftlich relevante Prozesse oder Ereignisse (etwa über wichtige bevorstehende Gesetzesänderungen) beschränken. Nach dieser Betrachtungsweise fungiert der Begriff „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“ als Oberbegriff für die Unterkategorien Social Advertising und staatliche Informationen. Diese hinwiederum weisen jedoch Schnittmengen, d.h. Bereiche, auf, in denen gleichzeitig ein Social Advertising und eine staatliche Information vorliegen können (z.B. wenn staatliche Warnungen über gesundheitsgefährdende Lebensmittel oder Verhaltensweisen verbreitet werden). Graphisch lässt sich diese Beziehung wie folgt darstellen:

⁹⁵ S. hierzu vorstehend B II. 3. a) aa).

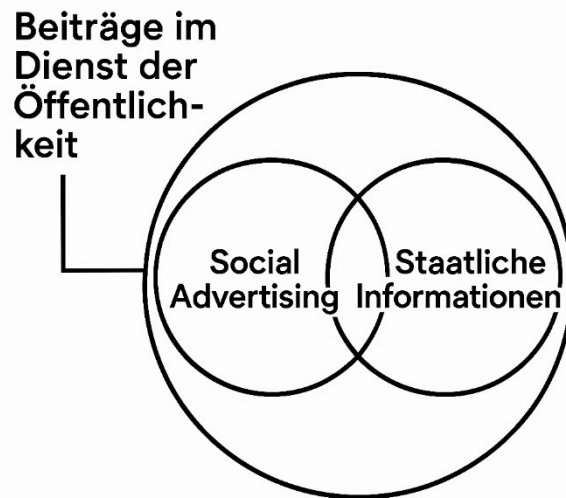
⁹⁶ Zum Bereich der Daseinsvorsorge gehören solche Dienstleistungen, auf die die Bürger für ihr tägliches Leben (Dasein) typischerweise angewiesen sind. Hierzu zählen etwa die Wasser- und Abwasserversorgung, die Energieversorgung oder die Versorgung mit öffentlichen Transportdienstleistungen.

⁹⁷ Dies dürfte etwa der Fall sein, wenn unter den Begriff der staatlichen Einrichtung auch öffentliche Unternehmen (wie die Deutsche Bahn) zu subsumieren sind, die Personalanzeigen schalten oder für ihre (Transport-)Dienstleistungen werben.

⁹⁸ Soweit im Rahmen einer solchen Rekrutierungskampagne eine bestimmte Institution (wie z.B. die Bundeswehr) mit werbegestalterischen Mitteln in einem positiven Lichte dargestellt wird, mag dies zwar mittelbar zu einer Bewerbung politisch umstrittener Anliegen (wie etwa die Art und Weise der Friedenssicherung) führen. Entscheidend ist indes, dass hierin nicht der Fokus einer Rekrutierungskampagne liegt, sondern diese unmittelbar darauf abzielt, für potenzielle Interessenten in einem positiven Lichte dazustehen.

⁹⁹ S. hierzu bereits oben B. I. 3.

¹⁰⁰ Im Ansatz, aber etwas zu weitgehend bzw. undifferenziert, so auch *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze, § 7 RStV Rn. 62: „Letztendlich fällt staatliche Öffentlichkeitsarbeit in den Bereich von zulässigem `Social Advertising´“.



Die satzungsrechtliche Einordnung staatlicher Informationen in den Regelungskontext „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“ (§ 12 WerbeS) erweist sich deshalb als systematisch zutreffend. Zusätzlich wird dies durch den Umstand belegt, dass der Medienstaatsvertrag eine andere „Ausnahme“ als diese Beiträge nicht explizit vorsieht.

bb) Begriff und Reichweite der staatlichen Informationen

(1) Begriffsverständnis der Werbesatzung

Dies leitet zu der Frage über, was unter „staatlichen Informationen“ zu verstehen ist. § 12 Abs. 3 S. 1 WerbeS definiert diesen Begriff lediglich indirekt und unvollständig, indem er verlangt, dass die Gestaltung solcher Informationen, insbesondere hinsichtlich Form und Stil, nicht außer Verhältnis zum Anlass, Inhalt oder Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit steht. Mit diesen Vorgaben grenzt die Norm staatliche Informationen folglich nicht vom Inhalt (Politik), sondern von der Gestaltung des Inhalts (Werbung) her ab. Die Regelung lässt allerdings erkennen, dass unter bestimmten Umständen die Gestaltung staatlicher Informationen nicht nur Rückwirkungen auf die Art der Präsentation (Werbung), sondern auch auf ihren Inhalt (politische Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses) haben kann.

(2) Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als zulässige staatliche Informationen?

Dennoch soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, den Begriff „staatliche Informationen“ und seine Reichweite näher zu präzisieren. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit für eine (ggf. erweiternde) Interpretation dieses Begriffs fruchtbar gemacht werden kann.

Die Öffentlichkeitsarbeit des Staats war wiederholt Gegenstand verfassungsgerichtlicher Urteile und Beschlüsse. In seiner Leitentscheidung stellte das Bundesverfassungsgericht zur Zulässigkeit und Funktion staatlicher Öffentlichkeitsarbeit insoweit fest: „Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften ist in Grenzen nicht nur

verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Demokratie des Grundgesetzes bedarf – unbeschadet sachlicher Differenzierungen in Einzelfragen – eines weitgehenden Einverständnisses der Bürger mit der vom Grundgesetz geschaffenen Staatsordnung. Dieser Grundkonsens wird von dem Bewusstsein der Bürger getragen, dass der vom Grundgesetz verfasste Staat dem einzelnen im Gegensatz zu totalitär verfassten Staaten einen weiten Freiheitsraum zur Entfaltung im privaten wie im öffentlichen Bereich offenhält und gewährleistet. Diesen Grundkonsens lebendig zu halten, ist Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit.¹⁰¹ Dies umfasst auch das Recht und sogar die Pflicht, für die Grundsätze und Werte der Verfassung gegen verfassungsfeindliche oder -erodierende Bestrebungen einzutreten.¹⁰²

Laut Bundesverfassungsgericht fällt in den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit, „daß 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 (BVerfGE 20, 56 [100]). Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setzt voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend weiß, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können. Auch dazu vermag staatliche Öffentlichkeitsarbeit einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Je mehr der Einzelne auf diese Weise zur eigenen Beurteilung aufgerufen und in ihm das Bewusstsein wachgehalten wird, als selbstverantwortliches Glied der Rechtsgemeinschaft die Gestaltung, Ausformung und Konkretisierung der für alle verbindlichen Rechtsordnung zu beeinflussen und an den grundlegenden politischen Entscheidungen beteiligt zu sein, um so leichter wird es ihm, den vom Grundgesetz verfassten Staat, der ihm diese Möglichkeiten eröffnet, als seinen Staat anzunehmen.“¹⁰³

Das Bundesverfassungsgericht begründet diese Form der Öffentlichkeitsarbeit mit dem Umstand, dass jede „verantwortliche Politik (...) zu unpopulären Maßnahmen gezwungen sein (kann). Insbesondere können im Bereich der staatlichen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik Maßnahmen zu Lasten der Bürger oder einzelner Gruppen von ihnen im Gesamtinteresse geboten sein, ohne daß deren Notwendigkeit der Aktivbürgerschaft unmittelbar einsichtig ist. Auch hier ist es Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, die Zusammenhänge offenzulegen, Verständnis für erforderliche Maßnahmen zu wecken oder um ein konjunkturgerechtes Verhalten zu werben.“¹⁰⁴

Und schließlich identifiziert das Bundesverfassungsgericht „die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über das Recht, das den Bürger unmittelbar angeht, (als) ein berechtigtes Anliegen im sozialen Rechtsstaat“ und deshalb als zulässigen sowie legitimen

¹⁰¹ BVerfGE 44, 125 (147); so auch BVerfGE 162, 207 (244, Rn. 111) m. w. N.: „Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit ist nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten und die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung sowie der Bewältigung vorhandener Probleme zu befähigen.“

¹⁰² BVerfGE 162, 207 (246, Rn. 116).

¹⁰³ BVerfGE 44, 125 (147 f.); s. ferner BVerfGE 162, 207 (245, Rn. 111) m. w. N.: „Die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit umfasst die Darlegung und Erläuterung der Politik der Regierung hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme (...).“

¹⁰⁴ BVerfGE 44, 125 (148); in die gleiche Richtung BVerfGE 162, 207 (245, Rn. 111) m. w. N. „Dazu gehören auch die Erläuterung und Verteidigung der Regierungspolitik gegen Angriffe und Kritik unter Beachtung des Sachlichkeitsgebots (...).“

Gegenstand staatlicher Öffentlichkeitsarbeit. „Viele Gesetze sind heute infolge ihrer hohen Technizität ohne sachkundige Anleitung kaum noch hinreichend verständlich. Der Bürger wird durch Informationen, die ihm in allgemein verständlicher Weise den Inhalt von Gesetzen und deren Änderungen nahebringen, über seine Rechte und Pflichten aufgeklärt und instand gesetzt, von den ihm durch die Rechtsordnung eröffneten Möglichkeiten im persönlichen Bereich in angemessener Weise Gebrauch zu machen. Dadurch wird zugleich die Möglichkeit für alle, ihre Rechte zu wahren, verstärkt.“¹⁰⁵ Dieses primär informationelle Handeln des Staates hat das Bundesverfassungsgericht später auch um die Dimension zulässiger staatlicher Warnungen – etwa vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln oder jugendgefährdenden Sekten – erweitert. Auch diese Informationen müssen richtig und sachlich sein.¹⁰⁶

Die vorstehenden Zitate des Bundesverfassungsgerichts verdeutlichen, dass staatliche Öffentlichkeitsarbeit unterschiedliche Funktionen zu erfüllen hat und dementsprechend unterschiedliche Ausprägungen findet: Zum einen dient sie der Aufrechterhaltung des demokratischen Grundkonsenses zwischen Staat und Bürger sowie der Aktivierung des Bürgers für den Staat, zum anderem dem Erläutern und Werben für (unpopuläre) staatliche Maßnahmen. Als dritte Dimension zulässiger Öffentlichkeitsarbeit hat das Bundesverfassungsgericht die objektiv gehaltene Information der Bürger durch den Staat identifiziert.



Dieser Befund eines diversen Begriffs der Öffentlichkeitsarbeit spiegelt sich auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wider, wo dieser weite und unspezifische Begriff in verschiedene Fallgruppen – etwa die regierungsamtliche Unterrichtung der Öffentlichkeit über allgemeine Probleme in Staat und Gesellschaft und die Aufklärung, Beratung sowie Verhaltensempfehlung in konkreten Konfliktlagen – aufgespalten wird.¹⁰⁷

¹⁰⁵ BVerfGE 44, 125 (148); vgl. ferner BVerfGE 162, 207 (245, Rn. 111).

¹⁰⁶ BVerfGE 105, 252 – Glykol; 105, 279 ff. – Osho.

¹⁰⁷ So namentlich *Schoch*, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 37 Rn. 72 *sub specie* „staatliche Informationsstätigkeit“; *Schoch*, ebd., kritisiert insbes. den vom BVerfG gewählten Ansatz, „ausgehend vom Begriff der `regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit´ ein holistisches Modell von `Informationshandeln unter heutigen Bedingungen´ zu kreieren und darunter gänzlich undifferenziert (...) unterschiedliche

Das informationelle Handeln staatlicher Institutionen ist durch den Umstand gekennzeichnet, dass diese von unterschiedlichen parteipolitischen Akteuren beherrscht werden, die in Gestalt staatlicher Maßnahmen, etwa der Erarbeitung und Verabschiedung eines Gesetzentwurfs, ihre jeweiligen parteipolitischen Präferenzen umsetzen. Das Bundesverfassungsgericht erkennt diesen Umstand ausdrücklich an, ohne hieraus indes die Schlussfolgerung der Unzulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit zu ziehen. Im Gegenteil: Es hat insofern explizit hervorgehoben, dass es Teil des politischen Prozesses einer freiheitlichen Demokratie sei, dass das Regierungshandeln sich in erheblichem Umfang auf die Wahlchancen der im politischen Wettbewerb stehenden Parteien auswirke.¹⁰⁸ Vielmehr begrenzt das Gericht die Öffentlichkeitsarbeit erst dort, wo die in Art. 21 GG zu radizierende (formale) Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb zielgerichtet beeinträchtigt wird, d.h. wo Werbung für oder Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Personen oder Parteien beginnt.¹⁰⁹ Insofern hat es in seiner Rechtsprechung inhaltliche, organisatorische und temporale Grenzen für die Zulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit herausgearbeitet, die *grosso modo* wie folgt zusammengefasst werden können:

Die Öffentlichkeitsarbeit darf nicht durch Einsatz öffentlicher Mittel den Mehrheitsparteien zu Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen. Insbesondere darf sie keine Parteien- oder Wahlwerbung darstellen, was das Bundesverfassungsgericht u.a. am Inhalt und an der äußeren Form der Veröffentlichung festmacht.¹¹⁰ Inhaltlich soll der parteiergreifende Charakter einer solchen Veröffentlichung etwa an ihrer werbend-identifizierenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien oder ihrer willkürlichen, ungerechtfertigt herabsetzenden und polemischen Äußerung über andere Parteien zu erkennen sein.¹¹¹ Die Öffentlichkeitsarbeit überschreitet hier also das Gebot der Sachlichkeit und Objektivität. Der Form nach soll die Grenze zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung dort überschritten werden, wo der informatorische Gehalt eindeutig hinter eine reklamehafte Aufmachung zurücktritt oder wo bei unbefangener Betrachtung die Veröffentlichung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrads und der Sympathiewerbung für bestimmte Amtsträger als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dient.¹¹² Aus diesem Grund ist staatliche Öffentlichkeitsarbeit (etwa in Form staatlicher Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsbilanzen) während der „heißen“ Wahlkampfzeit (also ca. vier bis sechs Wochen vor der Wahl) vollständig verboten.¹¹³ Informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass geboten sind, hinwiederum hat das Bundesverfassungsgericht von diesen Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit selbst im unmittelbaren Vorfeld von Wahlen ausgenommen.¹¹⁴ Und schließlich dürfen keine staatlichen Ressourcen (Personal-, Finanz-

informationelle Staatstätigkeiten (...) zu fassen“ als „(j)uristisch unbrauchbar“; s. allerdings auch BVerfGE 148, 11 (28, Rn. 53); 154, 320 (337, Rn. 51); 162, 207 (244, Rn. 110), wo das Gericht zwischen „Informations- und Öffentlichkeitsarbeit“ sprachlich unterscheidet; zum Ganzen ferner *Gersdorf*, Parlamentsfernsehen, S. 28, 57 ff.

¹⁰⁸ Vgl. BVerfGE 44, 125 (140); 138, 102 (114 f., Rn. 44); 162, 207 (245 f., Rn. 114).

¹⁰⁹ Vgl. BVerfGE 44, 125 (148 ff.); 138, 102 (115, Rn. 46); 148, 11 (28 f., Rn. 54); 154, 320 (338, Rn. 51); 162, 207 (246, Rn. 115).

¹¹⁰ BVerfGE 44, 125 (149 f.).

¹¹¹ BVerfGE 44, 125 (150).

¹¹² BVerfGE 44, 125 (150 f.).

¹¹³ BVerfGE 44, 125 (151 f.).

¹¹⁴ BVerfGE 44, 125 (153).

oder Infrastrukturmittel) zu Gunsten oder zu Lasten bestimmter Parteien eingesetzt werden.¹¹⁵

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit		
Aufrechterhaltung des Grundkonsenses	Werbung für (unpopuläre) staatliche Maßnahmen	Staatliche Informationen
Allgemeine Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit		
Gebot der Sachlichkeit und Objektivität		
Keine Parteien- und Wahlwerbung		
Temporale Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit		
„heiße“ Wahlkampfphase (4 – 6 Wochen vor einer Wahl)		

Mit der Ratio des gesetzlichen Verbots politischer Werbung ist diese Grenzziehung indes nur teilidentisch: Wie gesehen (B. II. 1. b)), zielt das Verbot zwar auch (mittelbar) auf die Wahrung der Chancengleichheit von Parteien im politischen Wettbewerb. Es ist allerdings insofern umfassender, als es zum Schutz der dienenden Funktion des Rundfunks ein generelles Verbot politischer Werbung durch rundfunktechnische Mittel vorschreibt. Hierdurch soll verhindert werden, dass finanzstarke Gruppierungen – wozu auch und gerade staatliche Institutionen zählen können – durch den Einsatz journalistisch-redaktionell nicht mediatisierter Inhalte den Meinungsbildungsprozess einseitig-werbend zu ihren Gunsten beeinflussen.¹¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht erkennt in seiner Rechtsprechung indessen an, dass werbliche Öffentlichkeitsarbeit des Staates nicht nur zulässig, sondern sogar geboten ist. Mithin wendet es sich nicht gegen werbliche Öffentlichkeitsarbeit als solche, sondern nur gegen bestimmte, die Chancengleichheit der Parteien zielgerichtet beeinträchtigende Formen von Öffentlichkeitsarbeit. Diese Grenzziehung (Schutz des politischen Konkurrenten) ist mit derjenigen, die aus der dienenden Funktion des Rundfunks für das Verbot politischer Werbung fließt, jedoch nicht identisch, sondern enger gefasst.

¹¹⁵ Vgl. BVerfGE 44, 125 (143 f.); 138, 102 (115, Rn. 45); 148, 11 (28, Rn. 53); 154, 320 (337, Rn. 51); 162, 207 (245 f., Rn. 114).

¹¹⁶ So auch *Ladeur*, in: Binder/Vesting, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, § 8 MStV Rn. 90: „Ungleich verteilte Werbemöglichkeiten (wegen finanzieller Restriktionen) können in den Augen des Publikums zugleich Überwirkungen im Hinblick auf die Wahrnehmung der Neutralität und Ausgewogenheit des Gesamtprogramms haben. Das Gleiche gilt für staatliche `Öffentlichkeitsarbeit´: Auch diese ist als politische Werbung zu betrachten, die sich an den Medien vorbei mit Selbstdarstellungsformen werbend an die Öffentlichkeit wendet.“

(3) Schlussfolgerungen für den Begriff der staatlichen Informationen

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als solche kann deshalb nicht mit zulässiger ideeller Werbung gleichgesetzt werden.¹¹⁷ Insofern bleibt es bei der schon herausgearbeiteten Erkenntnis, dass sich das Verbot politischer Werbung aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV grundsätzlich auch auf politische Werbemaßnahmen staatlicher Institutionen erstreckt und diese deshalb zum Ausweichen auf andere Mediengattungen bzw. -akteure (Online-Presse, Video-Sharing-Dienste etc.) zwingt.

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit ist nur dann von diesem rundfunkrechtlichen Verbot ausgenommen, wenn sie als Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit die Merkmale politischer Werbung nicht erfüllt. Dies gilt indes lediglich für eine Form der Öffentlichkeitsarbeit: die staatliche Informationstätigkeit. Bei dieser hat einerseits der meinungswettbewerbsneutrale Informationsgehalt der Rezipienten im Vordergrund zu stehen, weshalb derartige Informationen objektiv, nichtdiskriminierend und nach Möglichkeit sachlich richtig sein müssen. Für die moderne Medienwelt folgt hieraus freilich nicht, dass diese Informationen ausschließlich in einer nicht-werblichen, d.h. sachlich-neutralen Form, zu präsentieren sind. Vielmehr dürfen auch staatliche Informationen „medienadäquat“, d.h. unter Einsatz werbetypischer Gestaltungselemente¹¹⁸, aufbereitet und verbreitet werden, da ihre „steife“, ja emotionslose Präsentation im Rundfunk wie ein Fremdkörper wirkte und zudem – infolge einer medieninadäquaten Gestaltung – das staatliche Informationsanliegen verfehlen könnte.¹¹⁹ Allerdings muss der meinungswettbewerbsneutrale informatorische Gehalt der Darbietung klar im Vordergrund stehen, was im Rahmen einer Gesamtbetrachtung an Parametern wie der Informationsdichte und den (aktuellen) Umständen des Spots festzumachen ist.¹²⁰

Die Nähe zu Wahlen spielt demgegenüber eine nur untergeordnete Rolle, da § 8 Abs. 9 S. 1 MStV politische Werbung generell untersagt und das Bundesverfassungsgericht – wie vorstehend erläutert – mittels dieser zeitlichen Komponenten den Parteienwettbewerb im (unmittelbaren) Vorfeld von Wahlen zu schützen beabsichtigt. Ist nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts indes von einer die Grenzen zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit überschreitenden unzulässigen parteiergreifender Wahlwerbung

¹¹⁷ Nicht zu folgen ist deshalb der Aussage von *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, *Gesamtes Medienrecht*, 26. Abschnitt Rn. 229, dass durch staatliche Öffentlichkeitsarbeit nicht unmittelbar Einfluss auf die Willensbildung der Gesamtheit der Rezipienten ausgeübt werden soll. Die Aussage erweist sich als zu undifferenziert und deshalb als zu weitgehend; fragwürdig zudem *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, *Mediengesetze*, § 7 RStV Rn. 62 m. w. N., denen zufolge staatliche Öffentlichkeitsarbeit nicht unter den Begriff der politischen Werbung falle, da es nicht um politisches Wirken, sondern um hoheitliches Handeln gehe. Dass dieses hoheitliche Handeln in einer Parteiendemokratie wie der Bundesrepublik Deutschland indes auch eine politisch-werbende Dimension aufweist, wird allerdings – wie gesehen – vom BVerfG nicht in Abrede gestellt. Zudem muss sich hoheitliches Handeln formell und materiell ordnungsgemäß zustande gekommenen Gesetzesvorgaben (wie hier in Gestalt des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV) beugen.

¹¹⁸ S. hierzu bereits oben B. II. 2. c) aa) (1) unter dem Stichwort „Gestaltungselemente“.

¹¹⁹ Diese Sichtweise dürfte auch mit § 12 Abs. 3 S. 1 WerbeS im Einklang stehen, der die Verbreitung staatlicher Informationen für zulässig erklärt, „wenn die Gestaltung, insbesondere hinsichtlich Form und Stil, nicht außer Verhältnis zum Anlass, Inhalt oder Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit steht.“ Der Wortlaut erscheint damit hinreichend wertungssoffen, um eine medienadäquate Informationsvermittlung zu ermöglichen.

¹²⁰ Beispiel: Geht es in dem Spot um die Information über ein gerade erst in Kraft getretenes Gesetz oder steht die Werbung für ein politisches und kontrovers diskutiertes Gesetzesvorhaben oder politisches Programm im Vordergrund?

auszugehen, erfüllt dies zugleich den Tatbestand einer verbotenen politischen Werbung i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV.¹²¹

c) Politische Meinungsäußerungen

Zuletzt ist mit Blick auf die Abgrenzung unzulässiger politischer Werbung von zulässigen Kommunikationsinhalten zu untersuchen, inwiefern Wechselwirkungen zwischen dem Verbot politischer Werbung im Rundfunk und der Meinungsfreiheit (nicht staatlicher Akteure) bestehen. Laut dem Merkblatt der Landesmedienanstalten „Politische Werbung in Rundfunk und Telemedien“ sollen „(e)infache Meinungsäußerungen zu politischen Themen (...) in der Regel noch keine politische Werbung“ sein.

In dieser Abstraktheit ist der Hinweis zwar nicht unzutreffend, aber auch wenig zielführend. Er lässt zu viele Fragen offen, als dass er seine Schlussfolgerung („in der Regel (...) keine politische Werbung“) zu rechtfertigen vermag. So bleibt schon unklar, was unter „einfachen Meinungsäußerungen“ zu verstehen sein soll: Meinungsäußerungen Dritter im Rahmen journalistisch-redaktionell gestalteter Formate (wie z.B. Interviewaussagen) oder Meinungsäußerungen des Veranstalters bzw. seiner Akteure im Rahmen des Programms?

In der ersten Konstellation erfüllen Medien ihren Rundfunkauftrag (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG), weshalb es sich hierbei im Regelfall nicht um „politische Werbung“ i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV handeln kann. Eine Grenze wird in Analogie zum Verbot der Schleichwerbung und Themenplatzierung¹²² erst dort erreicht, wo von dem Dritten für die Möglichkeit zur politischen Meinungsäußerung ein Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung geleistet wurde. In diesem Fall läge auch nach den Parametern des politischen Werbeverbots eine unzulässige Werbung i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV i.V.m. § 11 Abs. 2 MStV vor. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben und handelt es sich bei der Meinungsäußerung um ein persönliches Dafürhalten des Dritten im Rahmen eines redaktionell verantworteten Formats, so ist sie im Regelfall zulässig – und zwar selbst dann, wenn diese Meinungsäußerung einen stark werblichen Charakter für eine bestimmte politische Richtung oder Partei haben sollte. Solche Äußerungen sind als Werturteile von der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG) geschützt. Die Berichterstattung hierüber gehört zum Aufgabenspektrum des Rundfunks. Ihre rechtliche Bewertung kann deshalb lediglich im weiten Rahmen der rundfunkrechtlichen Rücksichtnahme- und Ausgewogenheitsgrenzen (§§ 3, 26, 59 MStV) erfolgen.¹²³

Die gleichen Grundsätze kommen zur Anwendung, wenn es um Meinungsäußerungen des Veranstalters bzw. seiner Akteure im Rahmen des redaktionellen Programms geht. Diese sind von seiner rundfunkrechtlichen Programmautonomie (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) geschützt. Mangels einer Drittäußerung fehlt es hier zudem am werblichen Charakter

¹²¹ So i. Erg. wohl auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 26.

¹²² Vgl. insoweit § 8 Abs. 7 S. 1 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 9 MStV. Da sich die Bestimmung auf kommerzielle Kontexte (Waren und Dienstleistungen) bezieht, kommt lediglich eine analoge Anwendung in Betracht.

¹²³ Von daher kann auch die Rechtsprechung des BGH (GRUR 2021, 1400 ff.; GRUR 2021, 1414 ff.; MMR 2021, 892 ff. – Influencer I – III) zu einem übertrieben werblichen Charakter nicht auf diese Konstellation übertragen werden, da sie sich auf ein geschäftliches Handeln (in Abgrenzung zu einem redaktionellen Handeln) bezieht. Abgrenzungspunkt ist vorliegend jedoch ein politisches Handeln, das Gegenstand der redaktionellen Tätigkeit ist. Übertriebene politische Anpreisungen könnten deshalb allenfalls ein Indiz für das Vorliegen verdeckter geldwerter Transaktionen sein.

i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV.¹²⁴ Übertriebene politische Anpreisungen im Rahmen des redaktionellen Programms können deshalb auch hier allenfalls als ein Indiz für das Vorliegen verdeckter geldwerter Transaktionen herangezogen¹²⁵ oder als Verstöße gegen Unparteilichkeits- oder Unabhängigkeitsverpflichtungen (§ 26 Abs. 2 S. 2 MStV, Art. 6 Abs. 3 EMFA) bewertet werden.

Mit Blick auf den hier zu untersuchenden Gegenstand (politische Werbung) kann aus der rechtlichen Einordnung eines Beitrags als „einfache“ Meinungsäußerung deshalb im Regelfall nicht auf seine Zulässigkeit oder Unzulässigkeit geschlossen werden. Entscheidend ist vielmehr der Inhalt dieser Äußerung (Politik, Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit) und ihre Gestaltung (Werbung im Drittinteresse). Ein wesentliches, ja unverzichtbares Indiz für die Bewertung solcher „einfachen“ Meinungsäußerungen ist dabei der Umstand, ob für sie an den Rundfunkveranstalter ein Entgelt oder ein ähnlicher geldwerter Vorteil geleistet wurde.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die Formulierung im Merkblatt der Landesmedienanstalten „Politische Werbung in Rundfunk und Telemedien“ wie folgt zu ändern: „Politische Meinungsäußerungen Dritter im Rahmen des redaktionell verantworteten Rundfunkprogramms sind in der Regel zulässige Meinungsäußerungen. Dies gilt nicht, wenn für die Möglichkeit zur Äußerung einer politischen Ansicht ein Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung gewährt wurde.“

4. Zwischenfazit

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass das weite Verständnis des Begriffs „Werbung politischer Art“ in der Rechtsprechung und im rechtswissenschaftlichen Schrifttum von der Ratio des gesetzlichen Verbots nicht nur gedeckt, sondern sogar gefordert ist. Entsprechend sind auch die satzungsrechtlichen Konkretisierungen dieses Begriffs sowie die darauf basierende Aufsichtspraxis der Landesmedienanstalten dem Grunde nach nicht zu beanstanden.

Zugleich haben die Ausführungen verdeutlicht, dass Werbung politischer Art nur im „Ausnahmefall“ des Vorliegens eines Beitrags im Dienst der Öffentlichkeit zu verneinen ist. Bei diesen Beiträgen muss es sich entweder um Social Advertising oder um staatliche Informationen handeln. Zumeist erfordert auch hier die Analyse der Frage, ob derartige meinungswettbewerbsneutrale Beiträge vorliegen, eine wertende Betrachtung des Einzelfalls am Maßstab ihrer Ziele, Umstände und Gestaltung. Freilich hindert dies nicht eine medienadäquate Darstellung solcher Beiträge, solange diese dazu eingesetzt wird, die Rezeption von Social Advertising oder staatlicher Informationen zu verbessern. Zulässige staatliche Öffentlichkeitsarbeit hingegen ist nicht *per se* aus dem Anwendungsbereich des Verbots politischer Werbung exkludiert, sondern nur dann, wenn es sich bei ihr um eine zulässige staatliche Informationstätigkeit handelt.

Die gegenwärtige Rechtslage zwingt deshalb dazu, das Vorliegen oder Nichtvorliegen politischer Werbung im Wege einer komplexen sowie am Telos des Werbeverbots orientierten Gesamtabwägung zu ermitteln. Ein einzelnes, ausschlaggebendes Kriterium für die Bestimmung der Reichweite dieses Verbots existiert mithin nicht, weshalb der rechtliche Status quo keine präzise und leicht subsumierbare Bestimmung der Grenzen des Verbots

¹²⁴ S. hierzu bereits oben B. I. 2. b) aa).

¹²⁵ S. vorstehend Fn. 123.

politischer Werbung ermöglicht.¹²⁶ Das geltende Recht könnte deshalb einen abschreckenden Effekt („Chilling effect“) zulasten der Rundfunkveranstalter, der Werbetreibenden und der Werbeagenturen entfalten, indem es Werbung für ideelle Inhalte aus dem linearen Bereich in den tendenziell weniger regulierten nicht linearen Online-Bereich mit seiner einfach zu erfüllenden und deshalb als rechtssicher erscheinenden Transparenzvorgabe abdrängt.¹²⁷

III. Bedeutung des europäischen Rechtsrahmens

Des Weiteren ist der Frage nachzugehen, wie das gegenwärtige Verbot politischer Werbung aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV in den europäischen Rechtsrahmen einzuordnen ist. Von besonderer Relevanz ist insoweit vor allem die Transparenz-und-Targeting-Verordnung (TTPW-VO)¹²⁸ (1.). Allerdings sind auch der European Media Freedom Act (EMFA)¹²⁹ (2.) und der Digital Services Act (DSA)¹³⁰ (3.) kurz mit in den Blick zu nehmen.

Die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL)¹³¹ hingegen ist für politische Werbung ohne Belang, da sie lediglich Vorgaben zur Wirtschaftswerbung statuiert (Art. 1 Abs. 1 lit. h) ff. AVMD-RL) und deshalb nationale Regelungen zum Themenkomplex „ideelle Werbung“ nicht zu sperren vermag.¹³² Gleiches gilt für die E-Commerce-Richtlinie und das diese umsetzende Digitale-Dienste-Gesetz (DDG).¹³³

¹²⁶ So auch als Resümee *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 18 f., 42: „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.“

¹²⁷ Dieser Chilling effect könnte seinerseits indes durch den Umstand relativiert werden, dass die großen Online-Plattformen mit Blick auf die Transparenz-und-Targeting-Verordnung (TTPW-VO – zu dieser noch nachfolgend B. III. 1.) politische Werbung nicht mehr ausspielen wollen. Grund hierfür ist nach Angaben der Plattformen der hohe Komplexitätsgrad dieser Verordnung; vgl. insoweit *Gregor Brunner/Philip Plickert*, „Regulatorische Zensur im großen Stil“, FAZ v. 3.11.2025.

¹²⁸ Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.3.2024 über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung, ABl.EU Nr. L v. 20.3.2024.

¹²⁹ Verordnung (EU) 2024/1083 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.4.2024 zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU (Europäisches Medienfreiheitsgesetz), ABl.EU Nr. L v. 17.4.2024.

¹³⁰ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.10.2022 über den Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, ABl.EU Nr. L v. 27.10.2022.

¹³¹ Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 10.3.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), ABl.EU Nr. L 95/1 v. 15.4.2010, i.d.F. der Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.11.2018, ABl.EU Nr. L 303/69 v. 28.11.2018.

¹³² Zudem gibt die Richtlinie nur Mindestharmonisierungen vor und lässt gem. Art. 4 Abs. 1 AVMD-RL ausführlichere oder strengere nationale Regelung ausdrücklich zu; i. Erg. wie hier *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 32, 72 f.; *Stettner*, ZUM 1995, 559 (560) für die EG-Fernsehrichtlinie von 1989 als Vorläufer der AVMD-RL.

¹³³ BGBl. 2024 I, S. 149. Näher dazu *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 31 f.

1. Transparenz-und-Targeting-Verordnung

a) Verhältnis zum nationalen Recht

Die Transparenz-und-Targeting-Verordnung zielt auf eine Harmonisierung von Vorschriften für die Erbringung politischer Werbung und damit verbundener Dienstleistungen (Art. 1 Abs. 1 lit. a TTPW-VO). Allerdings lässt sie die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, politische Werbung allgemein zu verbieten oder während bestimmter Zeiträume zu beschränken, unberührt (Art. 2 Abs. 2 TTPW-VO).¹³⁴ Entsprechend führt Erwägungsgrund (ErwG) Nr. 14 TTPW-VO aus: „Diese Verordnung beschränkt sich auf die Harmonisierung der Vorschriften über die Transparenz- und die entsprechenden Sorgfaltspflichten für die Erbringung politischer Werbedienstleistungen und über den Einsatz von Targeting- und Anzeigenschaltungsverfahren sowie der Vorschriften für ihre Überwachung und Durchsetzung. Sie sollte sowohl den Inhalt politischer Anzeigen als auch die Vorschriften der Union und der Mitgliedstaaten zur Regelung von Aspekten im Zusammenhang mit politischer Werbung, die nicht unter diese Verordnung fallen, unberührt lassen. Somit ändert diese Verordnung nichts an den Vorschriften zur Regelung der Durchführung und Finanzierung politischer Kampagnen, einschließlich allgemeiner Verbote oder Beschränkungen politischer Werbung während bestimmter Zeiträume, der sogenannten Stillhaltefristen, Spenden einzelner Wahlkampfspender oder Verbote in Bezug auf die Nutzung kommerzieller Werbung für Wahlkampfzwecke. Darüber hinaus sollte diese Verordnung insbesondere die Grundrechte auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung unberührt lassen.“ Die Verordnung regelt mithin nur das „Wie“, nicht aber das „Ob“ der Verbreitung politischer Werbung und hat deshalb nicht die Unanwendbarkeit des nationalen Verbots aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV zur Folge. Teil- oder Kompletterbote politischer Werbung in Medien sind in EU-Mitgliedstaaten denn auch gebräuchlich, so neben Deutschland etwa in Frankreich, Irland oder Belgien.¹³⁵

Diese Selbstbeschränkung der Verordnung ist u.a. kompetenzrechtlichen Gründen geschuldet, da sie insbesondere auf die Datenschutz- (Art. 16 AEUV) und die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) der Europäischen Union gestützt wurde.¹³⁶ Mithin benötigen ihre Regelungen einen Bezug zum Datenschutz oder zum Binnenmarkt (hier: in Gestalt des grenzüberschreitenden Angebots der Werbedienstleistung), an dem es bei einem Verbot politischer Werbung in bestimmten Mediengattungen jedoch fehlt.¹³⁷

b) Begriff der politischen Werbung

aa) Gesetzliche Begriffsbestimmungen

Der von der Targeting-und-Transparenz-Verordnung verwandte Begriff „politische Werbung“ setzt sich aus mehreren positiven Tatbestandsmerkmalen zusammen und wird

¹³⁴ Konkret lautet die Bestimmung wie folgt: „Diese Verordnung berührt nicht den Inhalt politischer Anzeigen und lässt die Vorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten unberührt, die andere als die von dieser Verordnung erfassten Aspekte der politischen Werbung regeln, einschließlich der 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 zum Wahlzeiträumen“ (Hervorhebung nur hier).

¹³⁵ Näher dazu EGMR, BeckRS 2013, 13517 Rn. 66 f.

¹³⁶ Vgl. neben dem Rubrum der TTPW-VO hierzu auch Art. 1 Abs. 4 TTPW-VO.

¹³⁷ Zur kompetenzrechtlichen Grundlage der TTPW-VO s. ferner *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 79 m. w. N.

zudem durch Negativabgrenzungen sowie Bereichsausnahmen eingegrenzt. Gemäß Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO ist „politische Werbung“

„die 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,

- a) durch einen politischen Akteur oder in seinem Namen, es sei denn, sie ist rein privater oder rein kommerzieller Natur; oder
- b) die geeignet und darauf ausgerichtet ist, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, ein Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu beeinflussen;

und die Folgendes nicht einschließt:

i) Mitteilungen aus amtlichen Quellen der Mitgliedstaaten oder der Union, die sich ausschließlich auf die Organisation und die Modalitäten der Teilnahme an Wahlen oder Referenden, einschließlich der Bekanntgabe von Kandidaturen oder Referendumsvorlagen, oder die Förderung der Teilnahme an Wahlen oder Referenden beziehen;

ii) öffentliche Kommunikation, mit der die Öffentlichkeit durch, für oder im Namen einer Behörde eines Mitgliedstaates oder durch die, für die oder im Namen der Union, einschließlich durch, für oder im Namen von Mitgliedern der Regierung eines Mitgliedstaates, offiziell informiert werden soll, sofern sie nicht geeignet und darauf ausgerichtet ist, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, das Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu beeinflussen; sowie

iii) die Vorstellung von Kandidaten in bestimmten öffentlichen Räumen oder in den Medien, die gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist und unentgeltlich unter Wahrung der Gleichbehandlung der Kandidaten erfolgt“.

Der für Art. 3 Nr. 2 lit. a) TTPW-VO relevante Begriff des politischen Akteurs wird von Art. 3 Nr. 4 TTPW-VO definiert als

„jeden der folgenden Handelnden:

a) eine politische Partei im Sinne des Artikels 2 Nummer 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 oder eine Einrichtung, die direkt oder indirekt mit dem Tätigkeitsbereich einer solchen politischen Partei in Zusammenhang steht;

b) ein politisches Bündnis im Sinne des Artikels 2 Nummer 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014;

c) eine europäische politische Partei im Sinne des Artikels 2 Nummer 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014;

d) einen Kandidaten für ein Wahlamt oder Inhaber eines solchen auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene oder einen Kandidaten für eine Führungsposition einer politischen Partei oder Inhaber einer solchen;

e) ein Mitglied von Unionsorganen, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union, der Europäischen Zentralbank und des Rechnungshofs, oder einer Regierung eines Mitgliedstaats auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene;

f) eine Organisation für politische Kampagnen mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, die ausschließlich zu dem Zweck gegründet wurde, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums zu beeinflussen;

g) jede natürliche oder juristische Person, die eine der unter den Buchstaben a bis f genannten Personen oder Organisationen vertritt oder in ihrem Namen handelt und die politischen Ziele einer dieser Personen oder Organisationen fördert“.

Eine Präzisierung des Art. 3 Nr. 2 lit. b) TTPW-VO enthält zudem Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO. Dieser ordnet an, dass „(b)ei der Feststellung, ob eine Botschaft politische Werbung im Sinne von Artikel 3 Nummer 2 Buchstabe b darstellt, (...) alle ihre Merkmale berücksichtigt werden (sollten), darunter:

a) der Inhalt der Botschaft,

b) der Sponsor der Botschaft,

c) die zur Vermittlung der Botschaft verwendete Sprache,

d) der Kontext, in dem die Botschaft vermittelt wird, einschließlich des Verbreitungszeitraums,

e) die Mittel, mit denen die Botschaft ausgearbeitet, platziert, gefördert, veröffentlicht, zugestellt oder verbreitet wird,

f) die Zielgruppe,

g) das Ziel der Botschaft.“

Die Europäische Kommission soll hierzu einheitliche Leitlinien erarbeiten, um zur ordnungsgemäßen Anwendung dieser Bestimmung beizutragen (Art. 8 Abs. 2 TTPW-VO). Diese Leitlinien stehen allerdings noch aus.

Weitere Konkretisierungen des Begriffs „politische Werbung“ finden sich zudem in Art. 1 Abs. 2 und 3 TTPW-VO: Hiernach „(gelten) (p)olitische Meinungen und andere redaktionelle Inhalte, die redaktioneller Verantwortung unterliegen, (...) 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 TTPW-VO). Zudem „(gelten) (p)olitische Meinungen, die als Privatperson geäußert werden, (...) nicht als politische Werbung“ (Art. 1 Abs. 3 TTPW-VO).

bb) Analyse der Begriffsbestimmungen

Die vorstehend wiedergegebenen Normen weisen aufgrund ihrer Regulationsstruktur (Positivmerkmale, Negativmerkmale, Bereichsausnahmen) und ihrer Systematik (Verteilung auf verschiedene Normen und Kapitel der Verordnung) einen hohen Komplexitätsgrad auf. Dennoch soll versucht werden, diese Begriffsbestimmungen zu analysieren und zum nationalen Recht in Beziehung zu setzen. Dabei soll insbesondere die Frage im Mittelpunkt stehen, inwiefern diese Regelungen für eine Konkretisierung des nationalen Begriffs der politischen Werbung herangezogen werden können.

(1) Bereichsausnahme für redaktionelle Inhalte

Art. 1 Abs. 2 TTPW-VO weist *prima facie* Parallelen zu § 11 Abs. 2 S. 1 WerbeS auf, indem er die Problematik von Fremdinhalten (Werbung Dritter) und redaktionellen Inhalten im Interesse Dritter adressiert. § 11 Abs. 2 S. 2 WerbeS gestaltet die Leistung eines Entgelts oder einer vergleichbaren Gegenleistung jedoch nur als einen widerleglichen Vermutungstatbestand aus, wohingegen Art. 1 Abs. 2 TTPW-VO eine konkrete Zahlung oder sonstige Vergütung durch Dritte zur *conditio sine qua non* des Vorliegens politischer Werbung erhebt. Die Bestimmung ist damit enger als das nationale Recht. Sie trägt durch ihre engere Grenzziehung dennoch nicht zu mehr Rechtsklarheit bei, da die praktische Anwendung beider Normen einerseits im Regelfall zu gleichen Ergebnissen (Annahme von Werbung infolge einer Gegenleistung) führen dürfte, andererseits sich das nationale Recht aber als flexibler (widerlegliche Vermutung) erweist und deshalb besser geeignet erscheint, die Vielgestaltigkeit von Lebenssachverhalten abzubilden (z.B. verdeckte Werbung infolge eines unentgeltlichen, aber kollusiven Zusammenwirkens der Akteure).

Art. 1 Abs. 3 TTPW-VO hingegen gilt primär für Abruf- (z.B. Leserkommentare in einem Online-Printmedium) und Vermittlungsdienste (z.B. Nutzer-Posts in sozialen Medien).¹³⁸ Für Rundfunkmedien und rundfunkähnliche Telemedien erscheinen private politische Äußerungen ohne redaktionelle Einbindung bzw. Einordnung seitens des Anbieters indessen praktisch ausgeschlossen, weshalb die Regelung für den Rundfunkbereich nicht zu einer Präzisierung der nationalen Rechtslage herangezogen werden kann. Die Regelung konkretisiert im Ergebnis nur das, was nach dem Merkblatt der Landesmedienanstalten „Politische Werbung in Rundfunk und Telemedien“ als zulässige „einfache“ (i.S.v. unentgeltlichen) Meinungsäußerungen zu politischen Themen qualifiziert und vom rundfunkrechtlichen Werbeverbot ausgenommen wird.¹³⁹

(2) „Politische Werbung“

(a) Gestaltung der Botschaft

§ 3 Nr. 2 TTPW-VO knüpft das Vorliegen politischer Werbung zunächst an die Ausarbeitung, Förderung, Veröffentlichung, Zustellung oder Verbreitung einer Botschaft. Bis auf das jeder Werbung immanente Merkmal der „Förderung“¹⁴⁰, beschränkt sich diese Aufzählung auf den selbstverständlichen Prozess der Entstehung und Verbreitung von Botschaften und trägt damit nichts Substanzielles zur Klärung des Begriffs „politische

¹³⁸ Zu dieser nebulösen Regelung auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 78 f.

¹³⁹ S. hierzu bereits oben B. II. 3. c).

¹⁴⁰ S. hierzu bereits oben B. II. 2. c) aa) (1).

Werbung“ bei. Zwar weist die Norm in einer Definitionsvariante darauf hin, dass solche Botschaften „in der Regel“ gegen Entgelt erbracht werden und unterscheidet sich insofern vom Wortlaut des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV, der eine solche Vorgabe nicht explizit statuiert. Wie § 8 Abs. 9 S. 2 MStV sowie § 11 Abs. 2 S. 2 WerbeS jedoch zeigen, ist die Entgeltlichkeit einer Ausstrahlung auch im nationalen Recht ein sehr gewichtiges Indiz (i.S. einer widerleglichen Vermutung) für das Vorliegen einer im Drittinteresse liegenden Werbebotschaft.¹⁴¹

(b) Politischer Akteur

§ 3 Nr. 2 lit. a) TTPW-VO grenzt den Begriff der politischen Werbung sodann mit Blick auf die werbetreibenden oder begünstigten Akteure ein: Hiernach ist politische Werbung vor allem dadurch gekennzeichnet, dass diese durch oder für einen politischen Akteur oder in seinem Namen erfolgt. Der Begriff des politischen Akteurs wird sodann von § 3 Nr. 4 TTPW-VO dahingehend präzisiert, dass es sich um eine politische Partei, ein politisches Bündnis, einen Kandidaten für ein politisches Amt, das Mitglied eines Unions- oder Regierungsorgans, eine Organisation für wahlbezogene politische Kampagnen oder um Vertreter solcher Akteure handeln muss.

An dieser Aufzählung fällt auf, dass sie enger gefasst ist als das dem nationalen Recht zugrunde liegende Verständnis des politischen Akteurs. Wie gesehen (B. II. 2.), schließt dieses auch (private) Interessenverbände aller Art (z.B. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Nichtregierungsorganisationen oder Bürgerinitiativen für Sachfragen) sowie Unternehmen mit ein, die vom unionsrechtlichen Begriff des politischen Akteurs nicht erfasst werden.

Aber auch staatliche Institutionen (Regierungen, Ministerien etc.) werden aus dem Begriff des politischen Akteurs ausgeblendet. Auf den ersten Blick mag dieses Ergebnis verwundern; es folgt indes aus dem klaren Wortlaut der Norm („Mitglied einer Regierung“) und aus dem systematischen Vergleich zu Art. 3 Nr. 2 lit. b) TTPW-VO, der in seinen Buchstaben i) und ii) Rückausnahmen (amtliche Mitteilungen, öffentliche Kommunikation von Behörden) vom Begriff der politischen Werbung vorsieht, die bei einem weiten, institutionellen Verständnis des Begriffs „Mitglied der Regierung“ leerlaufen. Bei solchen Mitgliedern kann es sich deshalb nur um natürliche Personen handeln.

(c) Politische Relevanz

Während § 3 Abs. 2 lit. a) TTPW-VO das Vorliegen politischer Werbung an bestimmten, eng verstandenen politischen Akteuren festmacht, erweitert die alternativ anwendbare Definitionsnorm in § 3 Nr. 2 lit. b) TTPW-VO („oder“) diesen Begriff auf Botschaften, die inhaltlich von einer bestimmten politischen Relevanz sein müssen. Namentlich muss die Botschaft „geeignet und darauf ausgerichtet“ sein, das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, ein Abstimmungsverhalten oder einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zu beeinflussen. Ob dies der Fall ist, soll gemäß Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO u.a. am Inhalt der Botschaft, ihrem Sponsor, der verwandten Sprache, dem Ziel der Botschaft sowie ihrer Zielgruppe

¹⁴¹ In diesem Sinne auch das Merkblatt der Landesmedienanstalten „Politische Werbung in Rundfunk und Telemedien“; zum Ganzen bereits oben B. II. 2. c) aa) (1).

im Rahmen einer Gesamtbetrachtung bewertet werden. Zudem muss die Botschaft geeignet und darauf ausgerichtet sein, ein konkretes Ereignis (Wahl, Abstimmung, Rechtsetzung etc.) zu beeinflussen. Gemeinhin wird dies eine gewisse zeitliche Nähe der Botschaft zu dem in Bezug genommenen konkreten Ereignis voraussetzen. Diese Nähe ist unproblematisch dann gegeben, wenn das werbegegenständliche Ereignis bereits in Gang gesetzt wurde, also z.B. die „heiße“ Wahlkampfphase (in der Regel vier bis sechs Wochen vor dem Wahltermin) bereits begonnen hat¹⁴² oder ein konkretes oder konkret in Aussicht gestelltes Gesetzgebungsvorhaben in der (medialen) Öffentlichkeit bereits diskutiert wird.¹⁴³

Dieser inhaltliche Ansatz der Transparenz-und-Targeting-Verordnung entspricht der nationalen Sichtweise auf den Begriff der politischen Werbung. Er ist mit diesem aber nur teildeckungsgleich, da er auf institutionelle politische Prozesse (Wahlen, Referenden, Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozesse etc.) beschränkt bleibt und davon inhaltlich oder zeitlich losgelöste politische Image- oder Anliegenkampagnen jenseits der von Art. 3 Abs. 2 lit. b) TTPW-VO in Bezug genommenen konkreten Ereignisse nicht erfasst. Die von Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO genannten Kriterien gleichen im Übrigen denjenigen, die bei der Analyse des nationalen Begriffs der politischen Werbung herangezogen werden und materiell-rechtlich in § 12 Abs. 2 WerbeS (Situation, Anlass, Akteur, Inhalt, Art und Umfang der Gegenleistung des Dritten und Zweck der Verbreitung) einen Niederschlag gefunden haben. Zum Teil finden manche dieser Kriterien (Inhalt, Akteur = Sponsor, Zweck = Ziel der Botschaft, Anlass = Kontext der Botschaft) in beiden Rechtsordnungen explizite Erwähnung, zum Teil entfalten sie als ungeschriebene Interpretationselemente des Begriffs der politischen Werbung ihre Wirkung (werbliche Gestaltung = Mittel der Ausarbeitung der Botschaft). Als explizite Identifikationskriterien können sie deshalb zur Konkretisierung des nationalen Rechts zwar herangezogen werden; echtes Konkretisierungspotenzial dürfte Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO allerdings nicht zukommen.

Dieser inhaltliche Blick auf den Begriff „politische Werbung“ wird sodann durch eine Negativabgrenzung weiter eingeschränkt: Während die Mitteilungen amtlicher Quellen in wahl- oder abstimmungsbezogenen Kontexten (Art. 3 Nr. 2 lit. b) i) TTPW-VO) oder die Vorstellung von Kandidaten in bestimmten öffentlichen Räumen oder in Medien (Art. 3 Nr. 2 lit. b) iii) TTPW-VO)¹⁴⁴ schon *per se* keine politische (Fremd-)Werbung i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV darstellen, bedarf der Begriff der „öffentlichen Kommunikation“ einer näheren Betrachtung: Im Kern handelt es sich bei ihm um eine Information der Öffentlichkeit, sofern diese nicht geeignet ist, das Wahl- oder Abstimmungsverhalten bzw. einen Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess zu beeinflussen. Diese Formulierung ähnelt der bereits oben (B. II. 3. b)) dargestellten „Ausnahme“ der staatlichen Information, die ebenfalls keinen partikularen Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung haben darf. Allerdings ist die unionsrechtliche Begriffsbestimmung enger, da sie an einen

¹⁴² Vgl. insoweit auch Art. 5 Abs. 2 TTPW-VO.

¹⁴³ Freilich ist Art. 3 Nr. 2 lit. b) TTPW-VO durch Unschärfe geprägt. So bleibt etwa unklar, ob politische Werbung i.S. der Definitionsnorm auch dann vorliegt, wenn eine Werbekampagne darauf abzielt, einen bestimmten Rechtsetzungs- oder Regulierungsprozess erst in Gang zu setzen. Hiergegen könnte sprechen, dass es für diesen Fall an einem Gegenstand fehlt, den es durch Werbung „zu beeinflussen“ gilt, und dieser durch die Kampagne erst geschaffen werden soll. Hiergegen spricht ferner, dass es sich bei den in der Norm genannten Prozesse bei systematischer Auslegung um bereits existente oder jedenfalls unmittelbar bevorstehende, also konkretisierte Ereignisse handeln muss. ErwG Nr. 23 der Verordnung trägt wenig zur Erhellung dieser Auslegungsfragen bei.

¹⁴⁴ Mit Blick auf die Medien weist diese Regelung i.Ü. Überschneidungen zu Art. 1 Abs. 2 TTPW-VO auf.

Einfluss auf konkrete demokratische Prozesse (Wahlen, Referenden, Abstimmungen, Rechtsetzungs- und Regulierungsprozesse) anknüpft. Bloße Imagekampagnen außerhalb solcher konkreten Prozesse werden folglich nicht erfasst.

c) Zwischenfazit

Die Analyse hat ergeben, dass das unionsrechtliche Verständnis des Begriffs „politische Werbung“ enger gefasst ist als dasjenige des nationalen Rechts und damit teils zu einer „Untererfassung“ bestimmter Sachverhalte führt.¹⁴⁵ So definiert die Transparenz- und Targeting-Verordnung den Begriff des „politischen Akteurs“ enger, indem sie politische Werbekampagnen von Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen, Wirtschafts- und sonstigen Verbänden ausklammert. Auch beschränkt sie Werbemaßnahmen auf bestimmte politische Prozesse (Wahlen, Abstimmungen, Rechtsetzungsprozesse etc.). Übertrüge man dieses unionsrechtliche Verständnis auf den Begriff der politischen Werbung in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV, resultierte hieraus mithin ein breiteres Spektrum an zulässiger politischer Werbung. Ob man die Begriffe der politischen Werbung im nationalen und unionalen Recht gleichsetzen will, ist jenseits rechtspolitischer Überlegungen freilich auch am Maßstab des verfassungsrechtlich Möglichen zu erörtern. Hierauf wird noch zurückzukommen sein.¹⁴⁶

2. European Media Freedom Act

In seinem Art. 2 Nr. 19 enthält der European Media Freedom Act eine Bestimmung des Begriffs „staatliche Werbung“. Diese wird definiert 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“.

Der Begriff ist einerseits weiter als der Begriff der politischen Werbung in § 3 Nr. 2 TTPW-VO, da er auch öffentliche Mitteilungen und Informationskampagnen umfasst, andererseits enger, da er auf „staatliche“ Werbung beschränkt bleibt und damit die Werbung privater politischer Akteure wie insbesondere von Parteien oder Wählervereinigungen ausklammert. Diese Beschränkung ist dem Umstand geschuldet, dass der European Media Freedom Act nicht zum Ziel hat, die (Un-)Zulässigkeit politischer bzw. staatlicher Werbung zu regeln.¹⁴⁷ Vielmehr trifft er lediglich Vorgaben für den Fall, dass staatliche Stellen solche Werbung über Medien verbreiten. Für diesen Fall ordnet die Verordnung an, dass der Mediendienst seinen Empfängern gegenüber den ihm zugewiesenen jährlichen Gesamtbetrag staatlicher Mittel für staatliche Werbung und den jährlichen Gesamtbetrag seiner von Behörden oder öffentlichen Stellen von Drittländern stammenden Werbeeinnahmen leicht und direkt zugänglich machen muss (Art. 6 Abs. 1 lit. d) EMFA). Die

¹⁴⁵ S. dazu das Positionspapier der Landesmedienanstalten v. 11.4.2022. Die von den Landesmedienanstalten im selben Papier befürchtet „Übererfassung“ bestimmter Lebenssachverhalte („Sixt“) dürfte demgegenüber regelmäßig an der kommerziellen Ausrichtung dieser Werbung scheitern; wie hier m. w. N. *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 80.

¹⁴⁶ S. unten C.

¹⁴⁷ So auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 73, der zufolge der EMFA von dem Grundverständnis ausgehe, dass der Staat werben könne, aber nicht werben müsse.

Zuteilung solcher Mittel muss zudem nach transparenten, objektiven und nichtdiskriminierenden Maßgaben erfolgen und die Vielfalt des Medienmarkts gewährleisten (Art. 25 Abs. 1 EMFA). Auch die Behörden müssen insoweit transparente Informationen zur Verfügung stellen (Art. 25 Abs. 2 EMFA).¹⁴⁸ Des Weiteren unterliegt das Thema „staatliche Werbung“ der Beobachtungspflicht durch die EU-Kommission (Art. 26 Abs. 1 und Abs. 3 lit. e) EMFA). Folgerichtig bleiben die Bestimmungen des European Media Freedom Act von der Transparenz-und-Targeting-Verordnung unberührt (Art. 2 Abs. 2 lit. f) EMFA).

Mithin zielt die Verordnung darauf ab, den Einfluss staatlicher Finanzierung auf Mediendienste transparent zu machen sowie zur Gewährleistung von Medienvielfalt und Ausgewogenheit eine faire Verteilung solcher Finanzmittel sicherzustellen. Dies erklärt, warum der Begriff der staatlichen Werbung anders (und enger) als in der Transparenz-und-Targeting-Verordnung und als im nationalen Recht verstanden wird. Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand lassen sich der Verordnung deshalb keine weiteren Anhaltspunkte für eine Konkretisierung des Begriffs der politischen Werbung entnehmen.¹⁴⁹

3. Digital Services Act

Der Digital Services Act schließlich definiert in seinem Art. 3 lit. r) Werbung als „Informationen, die dazu bestimmt sind, die Botschaft einer juristischen oder natürlichen Person zu verbreiten, unabhängig davon, ob damit gewerbliche oder nicht gewerbliche Zwecke verfolgt werden, und die von einer Online-Plattform auf ihrer Online-Schnittstelle gegen Entgelt speziell zur Bekanntmachung dieser Informationen dargestellt werden“.

An diesem Werbebegriff fällt auf, dass er – wie die nationalen und unionalen Bestimmungen zur kommerziellen Kommunikation – das Entgeltkriterium als zwingenden Bestandteil des Werbebegriffs vorgibt. Zwar beschränkt sich die Definitionsnorm nicht auf gewerbliche Zwecke, sondern umfasst explizit auch solche nicht gewerblicher, also ideeller, Art. Allerdings expliziert der Digital Services Act diese ideellen Zwecke nicht. Er kann deshalb auch nicht zur Konkretisierung des Begriffs der politischen Werbung in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV bzw. Art. 3 Nr. 2 TTPW-VO herangezogen werden.

4. Zwischenfazit

Als Zwischenergebnis lässt sich deshalb festhalten, dass das Unionsrecht keine geeignete Vorlage für die Konkretisierung des Begriffs „Werbung politischer Art“ aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV bietet. Entweder stimmen die unionalen Regelungen mit dem nationalen Recht überein (wie z.B. die Kriterien aus Art. 8 Abs. 1 TTPW-VO) oder sie sind enger gefasst als das nationale Rechtsverständnis (wie insbesondere die Definitionen in Art. 3 Nr. 2 lit. a) und b) TTPW-VO). Ob dieses enge Verständnis des Unionsrechts möglicherweise eine Folie für die Reform der derzeitigen nationalen Rechtslage sein könnte, soll nachstehend (C.) untersucht werden.

¹⁴⁸ S. hierzu ErWG. Nr. 72 f.

¹⁴⁹ Insbesondere definiert der EMFA nicht, was unter „Werbung“ zu verstehen ist. Insoweit findet sich lediglich der Hinweis, dass Mitteilungen im Allgemeininteresse wie Notfallmeldungen nicht als staatliche Werbung anzusehen sind; vgl. ErWG Nr. 13 EMFA. Diese Kategorie ähnelt den Beiträgen im Dienst der Öffentlichkeit, ohne dass sich der Verordnung indes eine Konkretisierung dieses Ausnahmetatbestands entnehmen lässt.

IV. Nutzung eigener Mitarbeiter für staatliche Imagewerbung

Zuvor und abschließend sei für den ersten Themenkomplex noch kurz auf die Frage eingegangen, inwiefern die Nutzung eigener Mitarbeiter (anstelle externer Influencer) für staatliche Imagewerbung als Regelungslücke zu qualifizieren ist oder ob derartige Phänomene schon jetzt regulatorisch erfasst werden.

Die Nutzung eigener Mitarbeiter führt dazu, dass das Verbot politischer Werbung nicht greift, da es an einem Fremdinhalt bzw. an einem Inhalt im Interesse Dritter (vgl. § 11 Abs. 1 und 2 WerbeS) fehlt. Vielmehr ist die staatliche Institution, für die ein Mitarbeiter Imagewerbung betreibt, als Anbieter des rundfunkähnlichen Telemediums anzusehen.¹⁵⁰ Die Imagewerbung durch den eigenen Mitarbeiter erfolgt deshalb unter der redaktionellen Verantwortung des Anbieters des Telemediums (staatliche Institution) und kann folglich nicht als Werbung i.S.d. Medienstaatsvertrags qualifiziert werden. Da § 74 i.V.m. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV ein Verbot politischer Eigenwerbung nicht vorsieht, sondern von einer Verschiedenheit des Werbetreibenden und des Mediums ausgeht, ist dieser Fall mithin rechtlich nicht erfasst.

Mit Blick auf das Verbot politischer Werbung erzeugt dieses Ergebnis ein Störgefühl. Dieses liegt in dem Umstand begründet, dass rundfunkähnliche Telemedien – obschon sie den Rundfunkmedien in vielen Fällen (wie nicht zuletzt in Gestalt des Verbots politischer Werbung) gleichgestellt sind – nicht dem Gebot der Staatsferne unterliegen (§ 53 Abs. 3 MStV). Dies hinwiederum ermöglicht es überhaupt erst, dass staatliche Institutionen als Anbieter rundfunkähnlicher Telemedien aufzutreten vermögen, um diese für Eigenwerbung zu nutzen.

Vor diesem Hintergrund bieten sich zwei Möglichkeiten zur Lückenschließung an: Entweder man erstreckt das Staatsfernegebot auf rundfunkähnliche Telemedien und macht es staatlichen Institutionen dadurch unmöglich, rundfunkähnliche Telemedien in Form eigener Online-Kanäle zu betreiben. Oder man erweitert für rundfunkähnliche Telemedien das politische Werbeverbot um das Verbot der politischen Eigenwerbung.

¹⁵⁰ Zur Einstufung von Online-Kanälen auf Instagram, TikTok oder YouTube als rundfunkähnliche Telemedien *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 82; *Kreile/Weismantel*, in: *Cole/Oster/Wagner*, HK-MStV, Bd. 2, § 22 MStV Rn. 3.

C. Diskrepanz zwischen Rundfunk und (einfachen) Telemedien

Teil C. ist der Frage gewidmet, ob das Verbot politischer Werbung im Rundfunk und in rundfunkähnlichen Telemedien überhaupt bestehen bleiben sollte. Diese Frage soll vor allem mit Blick auf solche Telemedien beleuchtet werden, für die das Medienrecht kein derartiges Verbot, sondern lediglich eine Kennzeichnungspflicht statuiert (einfache Telemedien).¹⁵¹ Dieser Untersuchungsgegenstand hat eine rechtliche (I.) und eine rechtspolitische (II.) Facette.

I. Rechtlicher Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Zunächst ist die Frage zu analysieren, ob die gesetzliche Diskrepanz zwischen Rundfunk und einfachen Telemedien rechtlich zulässig oder sogar geboten ist. Diese Analyse ist erforderlich, um die Reichweite des rechtspolitischen Gestaltungsspielraums des Mediengesetzgebers zu eruieren.

Maßstab für die Prüfung dieses rechtlichen Gestaltungsspielraums ist einerseits das völkerrechtliche Europarecht (1.) sowie andererseits das nationale Verfassungsrecht (2.). Das Unionsrecht hingegen spielt für diese Untersuchung keine Rolle, da es zur Zulässigkeit und Reichweite politischer Werbeverbote in linearen und nicht linearen Medien bewusst keine Aussage trifft und diese Regelungskompetenz den EU-Mitgliedstaaten belässt. Entsprechend ergibt sich eine Pflicht, politische oder sonst ideelle Werbung zuzulassen, weder aus der AVMD-Richtlinie, der Transparenz-und-Targeting-Verordnung, dem Digital Services Act noch aus dem European Media Freedom Act.¹⁵²

1. Konformität politischer Werbeverbote mit dem Europarecht

Zunächst stellt sich die Frage, inwiefern das Europarecht in Gestalt der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nationalen Verboten ideeller Werbung im Rundfunk entgegensteht. Interessanterweise hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) derartige Verbote zunächst als unverhältnismäßige Eingriffe in die Meinungsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 EMRK) qualifiziert und deshalb für unzulässig erachtet. Nach einer wechselhaften Rechtsprechung erkannte der EGMR die Europarechtskonformität solcher rundfunkrechtlichen Werbeverbote unter Berufung auf die Sicherung der Ausgewogenheit und Meinungsvielfalt jedoch an. Maßgeblich hierfür war die Entscheidung der Großen Kammer des EGMR im Fall *Animal Defenders*, in der das Gericht mit äußerst knapper Mehrheit (9:8) die Vereinbarkeit des britischen Verbots ideeller Rundfunkwerbung mit Art. 10 Abs. 1 EMRK feststellte.¹⁵³ Hierzu führte es aus, dass das Recht der Beschwerdeführerin (*Animal Defenders*), Informationen weiterzugeben, mit dem berechtigten Ziel des Staates abzuwägen sei, den demokratischen Prozess gegen eine Verfälschung durch finanziell mächtige Gruppen mit privilegiertem Zugang zu einflussreichen Medien zu schützen. Im Übrigen gelte das Verbot nur für die einflussreichsten und kostspieligsten Medien. Der Beschwerdeführerin stünden für ihre Werbung also eine Reihe anderer Mittel (Internet, Printmedien, Demonstrationen, Poster, Flyer etc.) zur Verfügung.

¹⁵¹ S. hierzu bereits oben B. I. 2.

¹⁵² S. erneut oben sub B. III. 1.

¹⁵³ EGMR, Urt. v. 22.4.2013 – 48876/08, BeckRS 2013, 13517; ausführlich zur Rspr. des EGMR *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 21 ff. m. w. N.

Zwar möge es inzwischen einen Trend in Europa weg von weiten Verboten in diesem Bereich der politischen Werbung geben, doch bestehe insoweit kein europäischer Konsens. Vielmehr regelten die Konventionsstaaten solche Werbung entsprechend ihrer unterschiedlichen historischen Entwicklungen, ihrer kulturellen Besonderheiten und ihrem Verständnis von Politik sehr verschiedenartig. Das erweitere den ihnen zustehenden Ermessens- und Gestaltungsspielraum.¹⁵⁴

§ 8 Abs. 9 S. 1 MStV liegt innerhalb dieses vom EGMR skizzierten Gestaltungsspielraums des nationalen Gesetzgebers: Weder spricht er ein Totalverbot politischer Werbung im Rundfunk bzw. in rundfunkähnlichen Telemedien aus (vgl. §§ 8 Abs. 9 S. 3, 74 i.V.m. § 68 Abs. 2 MStV), noch beschneidet er den Zugang zu anderen Medien als Werbeträgern (Online-Medien, Printmedien etc.). Auch zielt er darauf ab, die dienende Funktion des als besonders einflussreich angesehenen Rundfunks für einen ausgewogenen und vielfältigen Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten.¹⁵⁵

2. Konformität politischer Werbeverbote mit dem nationalen Verfassungsrecht

Dies führt zu der weiteren Frage, inwiefern das Verbot politischer Werbung auch nach nationalen Maßstäben als verfassungskonform (a)) oder sogar als verfassungsgeboten (b)) zu qualifizieren ist.

a) Verfassungskonformität des politischen Werbeverbots

aa) Politisches Werbeverbot und Rundfunkfreiheit

Die Verfassungskonformität des Verbots politischer Werbung ist zunächst am Maßstab der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG) zu messen.¹⁵⁶ Insoweit stellt sich vorab die Frage, ob es sich bei diesem Verbot um eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der normgeprägten Rundfunkfreiheit oder um einen (klassischen) Eingriff in dieses Grundrecht handelt. Da das Verbot ideeller Werbung aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV die dienende Funktion des Rundfunks für einen ausgewogenen und pluralen Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten beabsichtigt¹⁵⁷, spricht mehr für die Annahme eines ausgestaltenden Charakters dieser Regelung.¹⁵⁸

¹⁵⁴ BeckRS 2013, 13517. Auffällig und wenig überzeugend an der Argumentation des EGMR ist, dass das Gericht einen Eingriff in die Meinungsfreiheit des Werbetreibenden (hier: *Animal Defenders*) prüft. Wohl eher dürfte es sich bei den Verboten ideeller Werbung um Beschränkungen der Rechte der Rundfunkveranstalter handeln.

¹⁵⁵ Einschränkung demgegenüber *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 24, die eine strikte Prüfung am Maßstab der Verhältnismäßigkeit fordert und auf die fortschreitende Konvergenz der Medien hinweist.

¹⁵⁶ S. hierzu bereits oben Fn. 154.

¹⁵⁷ S. oben B. II. 1.

¹⁵⁸ So i. Erg. auch BayVGH, NVwZ-RR 2008, 145; unklar OVG Lüneburg, ZUM-RD 1999, 147 (150); a.A. *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 17 m. w. N., die das Verbot als klassischen Eingriff qualifiziert, der unter Berücksichtigung unterschiedlicher Ausgewogenheitsanforderungen für den privaten und öffentlich-rechtlichen Rundfunk an strengen Grenzen zu messen sei. Sie begründet dies mit dem Umstand, dass sich die Ausgestaltungsverpflichtung lediglich auf den redaktionellen Teil des Programms, nicht aber auf Werbeeinhalte beziehe. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass § 8 Abs. 9 S. 1 MStV im Interesse der Staats- und Gruppenferne des Rundfunks sowie der Vielfalt und Ausgewogenheit der Berichterstattung den redaktionellen Raum gegen die Verbreitung ideeller Inhalte durch Werbung abzuschirmen versucht und damit eine Regelung zur dienenden Funktion des Rundfunks trifft.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der sich an den Leitplanken der Vielfaltssicherung, der Staats- und Gruppenferne sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu orientieren hat, das seinerseits im Lichte der dienenden Funktion der Rundfunkfreiheit zu interpretieren ist.¹⁵⁹ Bis in seine jüngste Rechtsprechung hinein weist das Bundesverfassungsgericht dem Rundfunk aufgrund seiner Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft dabei eine besondere Rolle für den ausgewogenen und pluralen Meinungsbildungsprozess zu, welche aus seiner Sicht die Ausgestaltungsdogmatik (dienende Funktion der Rundfunkfreiheit) gerade rechtfertigt.¹⁶⁰ Unabhängig von der inhaltlichen Bewertung dieser Prämisse, rechtfertigt diese ständige Verfassungsrechtsprechung kraft ihrer allgemeinen Bindungswirkung¹⁶¹ schon *per se*, an den Rundfunk hohe regulatorische Anforderungen zu stellen. Zwar geht das Gericht in diesem Kontext davon aus, dass die Rundfunkprogramme werbefinanzierter privater Veranstalter dem Auftrag zu umfassender Information nicht im gleichen Maße gerecht zu werden brauchen wie diejenigen des beitragsfinanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunks.¹⁶² In einer dualen, d. h. aus öffentlich-rechtlichen und privaten Veranstaltern bestehenden Rundfunkordnung reiche es für letztere vielmehr aus, dass die verfassungsrechtlichen Vielfaltsvorgaben im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller privaten Veranstalter, sprich durch „Außenpluralität“, erfüllt würden.¹⁶³ Dennoch haben nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts auch private Rundfunkmedien einen wichtigen Beitrag zu einer vielfältigen sowie staats- und gruppenfernen Berichterstattung zu leisten und stellen zugleich ein wichtiges Korrektiv zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk sowie zu anderen privaten Medien dar. Folglich weist das Gericht auch ihnen im Zeitalter scheinbar grenzenloser Online-Inhalte eine besondere Rolle für den freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu, welche Vorkehrungen zum Schutz der publizistischen Vielfalt zu rechtfertigen vermag.¹⁶⁴

Ungeachtet dieser ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ferner zu berücksichtigen, dass die linearen Medien Fernsehen und Hörfunk nach wie vor den größeren Teil der Gesamtbevölkerung erreichen, was eine intensivere Regulierung als bei reinen Abrufmedien zu legitimieren vermag.¹⁶⁵ Laut dem Medienvielfaltsmonitor 2024 der Landesmedienanstalten kommt Fernsehen und Hörfunk über alle Altersgruppen der Bevölkerung hinweg ein Meinungsbildungsgewicht von 45,4 % im Vergleich zu 35,3 % „des Internets“ zu.¹⁶⁶ Aber auch nach der ARD/ZDF-Medienstudie 2025 liegen die Reichweiten

¹⁵⁹ Vgl. nur BVerfGE 73, 118 (160); 119, 181 (217); 121, 39 (52); 136, 9 (29, Rn. 31); 158, 389 (416 f., Rn. 76 f.). Da der Maßstab der Verhältnismäßigkeit auch für die Ausgestaltung der Rundfunkordnung gilt, dürfte der Unterscheidung zwischen einem ausgestaltenden oder eingreifenden Charakter des ideellen Werbeverbots i.Ü. nur begrenzte Relevanz zukommen. Prinzipiell ist der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in der Ausgestaltungsdogmatik jedoch weiter als in der Eingriffsdogmatik.

¹⁶⁰ Vgl. BVerfGE 31, 314 (325); 90, 60 (87); 97, 228 (256); 103, 44 (74); 114, 371 (387); 136, 9 (29, Rn. 29); 158, 389 (417, Rn. 77).

¹⁶¹ Vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG.

¹⁶² BVerfGE 73, 118 (155 f.); 136, 9 (29, Rn. 31 f.).

¹⁶³ BVerfGE 121, 39 (52).

¹⁶⁴ Vgl. BVerfGE 158, 389 (418, Rn. 78).

¹⁶⁵ Speziell für den hiesigen Untersuchungsgegenstand manifestiert sich diese leitmediale Bedeutung des Rundfunks u.a. in dem Umstand, dass Rundfunkwahlwerbung als eine Form politischer Werbung immer noch zu den wichtigsten Werbeformen zählt; vgl. BVerfG-K, NVwZ 2019, 963; *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 13 sowie oben Fn. 68.

¹⁶⁶ Medienvielfaltsmonitor 2024. Anteile der Medienangebote und Medienkonzerne am Meinungsmarkt der Medien in Deutschland, Dezember 2023, S. 31. Für die Altersgruppe der 14- bis 29-Jährigen fällt dieses

von linearem Fernsehen und Radio stabil an der Spitze.¹⁶⁷ Zum gleichen Ergebnis gelangt die VAUNET-Mediennutzungsanalyse 2024, der zufolge 371 von 653 Minuten der täglichen Mediennutzungsdauer auf das lineare Fernsehen und Radio entfallen, was einem Anteil von 56,81 % entspricht.¹⁶⁸

Diese gesellschaftlich sehr wichtige, ja leitmediale Funktion des linearen Rundfunks rechtfertigt es deshalb momentan (und auf absehbare Zeit) noch, dass der Gesetzgeber an ihn strengere Vielfaltsanforderung stellt als an andere Mediengattungen (nicht lineare Online-Medien) und Medienakteure (Vermittlungsplattformen). Vor diesem Hintergrund kann mit Blick auf die oben herausgearbeitete Ratio des Verbots ideeller Werbung auch weiterhin von einer Vereinbarkeit des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV mit der Rundfunkfreiheit ausgegangen werden.¹⁶⁹ Das Verbot dient einem wichtigen Rechtsgut – dem Schutz des Meinungsbildungsprozesses vor seiner Beeinträchtigung durch den Staat oder private Gruppierungen – und beschneidet zu diesem Zwecke die Werbe- und Refinanzierungsmöglichkeiten privater Rundfunkveranstalter in nur geringem Maße. Aufgrund dieser Schutzfunktion steht § 8 Abs. 9 S. 1 MStV in einem systematischen Zusammenhang mit den anderen Rücksichtnahme-, Ausgewogenheits- und Vielfaltsverpflichtungen für Rundfunkveranstalter (§§ 3, 6, 26, 59 MStV) und gestaltet den Rundfunk – im Unterschied und in Abgrenzung zu den nicht linearen Online-Medien – als ein ausgewogenes und deshalb besonders vertrauenswürdige Medium aus. Aber auch die Meinungsfreiheit privater Gruppierungen wird – wenn überhaupt¹⁷⁰ – nur geringfügig beeinträchtigt, da ihnen eine Fülle anderer Medien (Online-Medien, Printmedien etc.) oder Möglichkeiten (Werbung im öffentlichen Straßenraum, Versammlungen etc.) zur Verfügung stehen, um eigenverantwortet für ihre politischen oder sonstigen ideellen Anliegen zu werben.¹⁷¹ Die staatlichen Akteure können sich ohnehin nicht auf Grundrechtsschutz berufen; auch ihnen stehen im Übrigen vielfältige andere Optionen für ihre Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung.

Gleiches gilt im Übrigen für die rundfunkähnlichen Telemedien: Da das Bundesverfassungsgericht einerseits den verfassungsrechtlichen Rundfunkbegriff explizit nicht auf linearen Rundfunk begrenzt¹⁷² und andererseits rundfunkähnliche Telemedien fernseh- bzw. hörfunkähnlich sind, erscheint es naheliegend, auch diese Mediengattung dem Verbot ideeller Werbung zu unterwerfen.¹⁷³ Der Gesetzgeber gleicht hierdurch den

Ergebnis natürlich anders aus. Hier kommt dem Internet ein Meinungsbildungsgewicht von 59,1 %, wohingegen es der lineare Rundfunk lediglich auf 25 % schafft.

¹⁶⁷ ARD/ZDF-Medienstudie 2025.

¹⁶⁸ VAUNET-Mediennutzungsanalyse, Mediennutzung in Deutschland 2024, S. 8.

¹⁶⁹ So auch – allerdings in älteren Entscheidungen – OVG Lüneburg, ZUM-RD 1999, 147 (150); VG Schwerin, Ur. v. 23.8.2011, Az. 6 A 316/10, Rn. 24 f.; ferner *Goldbeck*, in: Paschke/Berlit/Meyer/Kröner, *Gesamtes Medienrecht*, 26. Abschnitt Rn. Rn. 228: keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

¹⁷⁰ Zu erinnern ist an den Umstand, dass es sich bei der Meinungs- und Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG nicht um Leistungsgrundrechte, sondern zuvörderst um Abwehrrechte des Bürgers gegen staatliche Ingerenz handelt (s. hierzu bereits oben Fn. 154). Und auch die Rundfunkfreiheit zielt in ihrer „dienenden“, d.h. allgemeinwohlbezogenen Funktion auf die Sicherung einer ausgewogenen und vielfältigen Rundfunklandschaft und nicht auf die Beförderung partikularer Interessen durch die Zulassung von Werbemöglichkeiten.

¹⁷¹ Zu beachten ist des Weiteren der vom EGMR unzutreffend bewertete Umstand, dass es sich bei der Rundfunkfreiheit nicht um ein Leistungsgrundrecht zugunsten privater Gruppierungen handelt, das ihnen einen Anspruch auf Nutzung dieses Mediums zur Verbreitung ihrer Botschaften vermitteln könnte.

¹⁷² Vgl. BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (302 f.).

¹⁷³ *Kreile/Weismantel*, in: Cole/Oster/Wagner, *HK-MStV*, Bd. 2, § 22 MStV Rn. 28 bezeichnen rundfunkähnliche Telemedien zudem als „praxisrelevant“.

rechtlichen Rahmen für unterschiedliche, aber funktional vergleichbare Mediengattungen an und schafft so ein regulatorisches Level Playing Field.¹⁷⁴

bb) Politisches Werbeverbot und Gleichbehandlungsgrundsatz

Letzterer Aspekt (regulatorische Konvergenz der Medien) leitet zu der Frage über, ob die Differenzierung zwischen Rundfunk und rundfunkähnlichen Telemedien, die dem Verbot politischer Werbung unterliegen, einerseits und sonstigen einfachen Telemedien, für die kein Verbot, sondern lediglich eine Kennzeichnungspflicht besteht, andererseits mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG gerechtfertigt werden kann. Dies schließt die Frage mit ein, wie die unterschiedliche Behandlung von rundfunkähnlichen Telemedien und einfachen Telemedien zu rechtfertigen ist.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz gebietet es dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.¹⁷⁵ Durchbrechungen dieses Anspruchs auf Gleich- bzw. Ungleichbehandlung führen allerdings nicht automatisch zu einer Grundrechtswidrigkeit der staatlichen Maßnahme, sondern können gerechtfertigt sein. Den insoweit relevanten Prüfungsmaßstab orientiert das Bundesverfassungsgericht je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der von einem bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen kann.¹⁷⁶ Hiernach bedürfen Differenzierungen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.¹⁷⁷ Art. 3 Abs. 1 GG ist jedenfalls dann verletzt, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt. Diesen Willkürmaßstab bejaht das Bundesverfassungsgericht zwar nicht schon dann, wenn unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt wurde. Es genüge aber Willkür im objektiven Sinn, d.h. die tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit einer Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gegenstand, die zudem evident sein muss.¹⁷⁸ Eine strengere Bindung nimmt das Bundesverfassungsgericht zudem an, wenn und soweit sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann.¹⁷⁹ Und schließlich verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den rechtfertigenden Sachgrund, je weniger die Merkmale, an die eine staatliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Diese Sichtweise dürfte i.Ü. mit den Vorgaben des EGMR (C. I. 1.) im Einklang stehen, da der Gesetzgeber das Verbot auf eine aus seiner Sicht besonders meinungsbildungsrelevante Mediengattung (rundfunkähnliche Telemedien) beschränkt, um ihre Vielfalt und Ausgewogenheit zu sichern. Erneut bleiben die Werbemöglichkeiten in anderen Mediengattungen (wie z.B. in der „Online-Presse“) und Medienakteuren (wie z.B. auf Video-Sharing-Diensten) bestehen.

¹⁷⁵ BVerfGE 145, 106 (141, Rn. 98); 152, 274 (311, Rn. 95); 168, 1 (48, Rn. 139) – st. Rspr.

¹⁷⁶ Vgl. BVerfGE 145, 106 (142, Rn. 98); 164, 347 (394, Rn. 130); 168, 1 (49, Rn. 140) – st. Rspr.

¹⁷⁷ BVerfGE 164, 347 (394, Rn. 130); 168, 1 (49, Rn. 140).

¹⁷⁸ Vgl. BVerfGE 89, 15 (23); 145, 106 (143, Rn. 101); 162, 277 (306, R. 71); 164, 347 (394, Rn. 131); 168, 1 (49 f., Rn. 141) – st. Rspr.

¹⁷⁹ BVerfGE 139, 285 (309, Rn. 71); 145, 106 (145, Rn. 105); 168, 1 (50, Rn. 142) – st. Rspr.

¹⁸⁰ BVerfGE 131, 239 (256 f.); 133, 1 (14, Rn. 45); 161, 163 (265, Rn. 279) – st. Rspr.

Da es vorliegend nicht um personenbezogene bzw. unverfügbare, d.h. dem Einzelnen weitgehend entzogene Merkmale geht, greift dieser letzte, sehr strenge Prüfungsmaßstab nicht ein. Im Ausgangspunkt ist die gesetzliche Ungleichbehandlung von Rundfunk- und Telemedien deshalb am Maßstab der Willkürformel zu messen. Allerdings wirkt sich die Ungleichbehandlung der Sachverhalte auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten (Art. 5 Abs. 1 S. 1 und 2 GG, Art. 12 Abs. 1 GG) aus, weshalb vorliegend über bloße Willkür hinaus eine strengere Bindung an den Gleichheitssatz zu prüfen ist.

(1) Differenzierung zwischen Rundfunk und einfachen Telemedien

Rundfunk und einfache Telemedien (wie z.B. die Online-Presse, aber auch reine Vermittlungsplattformen) erfüllen beide eine Funktion im Meinungsbildungsprozess und können deshalb als prinzipiell vergleichbare Sachverhalte bewertet werden. Die Ungleichbehandlung beider Gruppen (Verbot politischer Werbung vs. bloße Kennzeichnungspflicht) kann nach dem zur Rundfunkfreiheit Ausgeführten allerdings als sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig angesehen werden: Zum einen qualifiziert das Bundesverfassungsgericht den Rundfunk nach wie vor als ein besonderes Medium, dem ein hohes Maß an Aktualität, Breitenwirkung und Suggestivkraft zukommt und das deshalb eine dienende Funktion im Kommunikationsprozess zu erfüllen hat. Selbst wenn man mit Blick auf die wachsende Bedeutung der Online-Medien dem nicht folgen mag oder diese besondere Bedeutung des Rundfunks aus kommunikationswissenschaftlichen Gründen in Abrede stellt, lässt sich dem Rundfunk – wie gesehen (C. I. 2. a) aa) – aus quantitativen (Rezipientenreichweite) und qualitativen Erwägungen (Rücksichtnahme- und Ausgewogenheitspflichten) nach wie vor eine leitmediale oder jedenfalls herausgehobene Bedeutung im Konzert der Mediengattungen und -akteure zuschreiben. Zum Schutz seiner dienenden Funktion rechtfertigt es dies aus Sicht des Gesetzgebers, an den Rundfunk strengere regulatorische Anforderungen zu stellen und ihm in Gestalt eines ideellen Werbeverbots ein höheres Maß an Ausgewogenheit und Neutralität abzuverlangen als anderen (Tele-)Medien. Diese Einschätzung erscheint weder evident unrichtig noch erweist sie sich bei einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung als unangemessen.

(2) Differenzierung zwischen rundfunkähnlichen Telemedien und sonstigen Telemedien

Gleiches gilt für die Differenzierung zwischen den rundfunkähnlichen Telemedien und sonstigen Telemedien: Da rundfunkähnliche Telemedien nach Form und Gestaltung hörfunk- oder fernsehähnlich sind, erscheint es legitim, diese dem Rundfunkregime zu unterwerfen und insoweit also ein regulatorisches Level Playing Field zwischen den linearen Rundfunkmedien und nicht linearen rundfunkähnlichen Telemedien zu kreieren. Diese Angleichung rechtfertigt sich aus der vom Gesetzgeber in Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hergeleiteten größeren Meinungsbildungsrelevanz solcher Abrufmedien, die – etwa in Gestalt von „Kanälen“ oder „Mediatheken“ – für ihre Nutzer eine fortwährende und von diesen eher passiv zu rezipierende „Agenda“ setzen. Der Gesetzgeber verfährt insoweit kohärent, da er zahlreiche für den Rundfunk geltende Bestimmungen nur auf rundfunkähnliche, nicht aber auf andere Telemedien erstreckt. Wie gesehen, hat auch das Bundesverfassungsgericht immer wieder betont,

dass der Rundfunkbegriff und die ihm inhärente dienende Funktion nicht auf lineare Medien beschränkt ist, sondern auch funktionelle Äquivalente umfassen kann.¹⁸¹

cc) Zwischenfazit

Das derzeitige Verbot politischer Werbung ist mit Blick auf die Rundfunkfreiheit und den Gleichbehandlungsgrundsatz als nach wie vor verfassungskonform zu qualifizieren. Dies gilt auch für die rechtliche Gleichstellung der rundfunkähnlichen Telemedien mit dem linearen Rundfunk. Der Gesetzgeber kann deshalb – so wie im Diskussionspapier zum zweiten Teil des „Digitale Medien-Staatsvertrags“ geplant – an dem grundsätzlichen Verbot politischer Werbung im Rundfunk festhalten.¹⁸²

b) Verfassungsgebottenheit des politischen Werbeverbots

Im Rahmen des Untersuchungsgegenstands „rechtlicher Gestaltungsspielraum“ soll abschließend noch der Frage nachgegangen werden, ob aus den vorstehenden Erwägungen zur Verfassungskonformität des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV (i.V.m. § 74 MStV) auch eine Verfassungsgebottenheit der gegenwärtigen Rechtslage resultiert. Sollte dies der Fall sein, stellte sich die Frage nach anderen rechtspolitischen Gestaltungsoptionen des Gesetzgebers (II.) nicht.

Gegen die Verfassungsgebottenheit der derzeitigen Rechtslage spricht bereits der Umstand, dass das Medienrecht nicht immer ein grundsätzliches Verbot politischer Werbung im Rundfunk kannte. Dieses wurde erst im Laufe der Zeit und nach intensiver Debatte explizit in das Rundfunkrecht implementiert.¹⁸³

Zudem steht, wie oben (C. I. 1.) bereits herausgestellt, dem Gesetzgeber ein weiterer Spielraum zur Gestaltung der Medienordnung zu. Dieser hat sich an den Leitplanken der Vielfaltssicherung, der Staats- und Gruppenferne sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu orientieren. Um die dienende Funktion des Rundfunks zu sichern, kann der Gesetzgeber für politische Werbung jedoch auch andere Mechanismen vorsehen, um diesen verfassungsrechtlichen Zielvorgaben Rechnung zu tragen. Beispielsweise könnte er das Verbot politischer Werbung durch eine Kennzeichnungspflicht substituieren, wie § 22 Abs. 1 S. 3 MStV dies bereits für einfache Telemedien vorsieht. Auch könnte er zum Schutz des redaktionellen Gehalts von Rundfunkmedien die Sendezeit für ideelle Anliegen begrenzen, um eine zu starke Instrumentalisierung des Rundfunks durch ideelle Werbung *a limine* zu

¹⁸¹ S. hierzu oben Fn. 172

¹⁸² Vorschläge und Optionen für ein Maßnahmenpaket zur Sicherung der kommunikativen Grundlagen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft u.a. im Rahmen eines „Digitale Medien-Staatsvertrages (DMStV)“, Diskussionspapier zur Sitzung der Rundfunkkommission am 22. Oktober 2025 in Mainz, S. 13 Ziff. 19. Namentlich heißt es dort: „Politische Werbebotschaften im Rundfunk sollen in jedem Fall auf die im jeweiligen Landesrecht ausgestalteten Ausnahmen zur Wahlwerbung beschränkt bleiben.“ Soweit dort (auch) die Prüfung der Gleichstellung des Verbots „ideeller Botschaften“ (in Form einer De- oder Re-Regulierung) angeregt wird, muss sich dieser Prüfauftrag deshalb auf Werbung religiöser oder weltanschaulicher Natur beziehen.

¹⁸³ Vgl. insoweit etwa VGH München, ZUM 1987, 588 und ZUM 1990, 536 (537 f.) zur Rechtslage des bayerischen Medienerprobungsgesetzes, das ein solches Verbot nicht vorsah. Das Gericht lehnte es deshalb seinerzeit ab, den allgemeinen medienrechtlichen Werbebegriff auf Wirtschaftswerbung zu begrenzen und ideelle Werbung entsprechend für unzulässig zu erklären; auch wies es schon damals auf die (mildere) Möglichkeit der Kennzeichnung solcher Werbung hin.

begrenzen. Speziell für Werbung durch Parteien könnte er zudem Vorgaben zur Wahrung ihrer formalen Chancengleichheit statuieren.¹⁸⁴ Das Gebot der Staatsferne ist schon deshalb nicht verletzt, da der (gekennzeichnete) Werbeinhalt nicht dem Rundfunkveranstalter zuzurechnen ist und auch sonst politisch Werbende keinen Einfluss auf die Programmautonomie der Rundfunkveranstalter nehmen (dürfen).¹⁸⁵ Für die hier vertretene Sichtweise (kein Verfassungsgebot) streitet schließlich die heterogene Rechtslage in den Mitgliedstaaten des Europarats, die bei ähnlicher Ausgangslage (Bedeutung des Rundfunks für den Meinungsbildungsprozess) mit Blick auf die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit ideeller Werbung zu unterschiedlichen Lösungen gelangt.¹⁸⁶

Schließlich wird generell kaum noch vertreten, dass die regulatorische Differenzierung zwischen Rundfunk und Telemedien in jeder Hinsicht verfassungsrechtlich zwingend ist. Im Gegenteil: Schon seit Jahren wird wegen der wachsenden Bedeutung der Online-Medien und Vermittlungsplattformen für den individuellen und öffentlichen Meinungsbildungsprozess eine Angleichung der Rechtslage gefordert.¹⁸⁷ Der Gesetzgeber kann deshalb zwar nach wie vor an die besondere Bedeutung des Rundfunks für den politischen Meinungsbildungsprozess anknüpfen, muss dies aber nicht. Mit Blick auf die gewachsene meinungsbildende Relevanz anderer nicht linearer Mediengattungen und -akteure wie insbesondere der sozialen Vermittlungsdienste ist deshalb nicht davon auszugehen, dass das Verbot ideeller Werbung im Rundfunk bzw. in rundfunkähnlichen Telemedien verfassungsrechtlich zwingend und damit gesetzlich „in Stein gemeißelt“ ist.

II. Rechtspolitischer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Dieses Ergebnis leitet logischerweise zu der letzten Frage über, welcher rechtspolitische Gestaltungsspielraum dem Gesetzgeber zur Regulierung der Thematik „ideelle Werbung“ offensteht. In Betracht kommen folgende Gestaltungsoptionen:

1. Angleichung der Rechtslage für lineare und nicht lineare Medien

Die einfachste Möglichkeit, um eine Ungleichbehandlung und die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen rechtspolitisch aufzulösen, besteht in der Angleichung der Rechtslage für die bislang unterschiedlich geregelten Sachbereiche. Gemeinhin kann diese Angleichung in zwei Richtungen – durch eine Re-Regulierung oder De-Regulierung – erfolgen, so auch hier:

¹⁸⁴ Insoweit vermag § 5 PartG als Regelungsvorbild zu dienen.

¹⁸⁵ I. Erg. ebenso *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 11 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 14, 121; *Stettner*, ZUM 1995, 559 (561, 562).

¹⁸⁶ So positioniert sich laut *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 22 insbes. der Ministerrat des Europarats nicht ausdrücklich für oder gegen ein Verbot politischer Werbung. Und auch der EGMR bewertet – wie gesehen (C. I. 1.) – ein absolutes Verbot politischer Werbung als kritisch oder jedenfalls rechtfertigungsbedürftig und würde die Zulassung politischer Werbung im Rundfunk deshalb nicht als einen Verstoß gegen die EMRK qualifizieren.

¹⁸⁷ Vgl. insoweit etwa *Ferreau*, AfP 2020, 197 ff.

a) Erstreckung des Werbeverbots auf einfache Telemedien

Zunächst könnte der Gesetzgeber erwägen, das Werbeverbot aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV auf alle nicht linearen Medien (Mediengattungen wie Medienakteure) zu extendieren.¹⁸⁸ Ob eine solche Extension sinnvoll erscheint, bedarf indes sowohl aus rechtlicher als auch aus rechtspolitischer Sicht einer näheren Bewertung.

Ein Werbeverbot für Medienakteure, d.h. für Vermittlungsplattformen wie insbesondere soziale Medien, dürfte faktisch am Herkunftslandprinzip der E-Commerce-Richtlinie (Art. 3 EC-RL) scheitern. Die wichtigsten Vermittlungsplattformen haben ihren Sitz nicht in der Bundesrepublik Deutschland, sondern im EU-Ausland und unterliegen deshalb lediglich den Vorgaben ihres Sitzlandes. Soweit es dort an einem Verbot ideeller Werbung fehlt, dürfte es faktisch schwierig sein, ein solches nationales Verbot nach Maßgabe des Marktortprinzips unter Berufung auf Art. 1 Abs. 6 EC-RL (Vielfaltssicherung) zu legitimieren. Die EU-Kommission interpretiert diese Regelung nicht als eine Bereichsausnahme, welche das Abweichen vom Herkunftslandprinzip gestattet, sondern als Anreiz für die Mitgliedstaaten, im Rahmen des Herkunftslandprinzips Maßnahmen zur inhaltlichen Vielfaltssicherung zu ergreifen.¹⁸⁹ Eine Erstreckung des Verbots auf alle Arten an Abrufmedien könnte nach Maßgabe der EGMR-Rechtsprechung zudem die Europarechtswidrigkeit eines solchen erweiterten Verbots zur Folge haben.¹⁹⁰

Für journalistisch-redaktionell gestaltete Telemedien wie etwa die Online-Presse stellte sich ein Verbot ideeller Werbung zudem als neue und ihre wirtschaftliche Situation verschärfende Regulierung dar. Da ideelle Werbung in (Online-)Printmedien bislang zulässig war, wäre ein solches Verbot mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie mit Blick auf den grundrechtlichen Schutz des Instituts „Presse“ (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG) weder rechtlich noch politisch durchsetzbar. Anders als dem Rundfunk kommt Printmedien kein leitmedialer Charakter zu. Dies schließt ihr Recht mit ein, zu Refinanzierungszwecken politisch tendenziöse Werbung in ihr verlegerisches Angebot mit aufzunehmen.

Schließlich ist zu bedenken, dass privaten Gruppierungen wie Parteien oder Verbänden ohnehin nicht verboten werden könnte, auf Vermittlungsplattformen (soziale Medien) mit eigenen Inhalten für ihre Belange zu werben.¹⁹¹ Einem solchen Verbot stünden die Kommunikationsfreiheiten (Art. 5 Abs. 1 GG) sowie das Vereins- und Parteien(grund)recht (Art. 9 Abs. 1, Art. 21 GG) entgegen. Von daher käme einer Extension des Werbeverbots auf Vermittlungsplattformen eine nur geringe Durchschlagskraft zu.

Eine Erweiterung des Verbots politischer Werbung auf andere Mediengattungen und -akteure erweist sich deshalb aus rechtlicher wie auch aus rechtspolitischer Perspektive als wenig erfolgversprechend.

¹⁸⁸ So u.a. auch das Diskussionspapier zum zweiten Teil des „Digitale Medien-Staatsvertrags“, oben Fn. 182.

¹⁸⁹ Näher hierzu *Müller-Terpitz*, (Un-)Level Playing Field im Medienbereich, S. 27 ff. m. w. N.; s. ferner VG Berlin, MMR 2025, 761 (762 ff., Rn. 57 ff.).

¹⁹⁰ S. hierzu bereits oben C. I. 1.

¹⁹¹ Vgl. insoweit auch *Kreile/Weismantel*, in: Cole/Oster/Wagner, HK-MStV, Bd. 2, § 22 MStV Rn. 30, 31 ff., die zu Recht darauf hinweisen, dass deshalb eigene ideell-werbliche Inhalte auf sozialen Netzwerken nicht von der Kennzeichnungspflicht erfasst seien.

b) Erstreckung der Kennzeichnungspflicht auf Rundfunkmedien

Vor diesem Hintergrund könnte ein anderer, naheliegenderer Schritt darin bestehen, das Werbeverbot in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV aufzuheben und die Rechtslage für Rundfunkveranstalter bzw. rundfunkähnliche Telemedien an diejenige für einfache Telemedien (§ 22 Abs. 1 S. 3 MStV) anzugleichen. Ob dieser regulatorische Schritt vollzogen werden soll, obliegt einer rechtspolitischen Präferenzentscheidung. Für diese lassen sich Argumente *pro et contra* formulieren:

Für eine Abschaffung des Verbots politischer Werbung bei gleichzeitiger Erstreckung der Kennzeichnungspflicht auf Rundfunkmedien könnte ins Feld geführt werden, dass derartige Werbung einen wichtigen Beitrag zur individuellen und öffentlichen Meinungsbildung leistet und damit auch außerhalb von Wahlen dem Anliegen der politischen Willensbildung oder der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit des Staates dient. In den Printmedien und auf Vermittlungsplattformen kann zwar bereits heute intensiv für politische Anliegen geworben werden. Im Vergleich zu diesen Mediengattungen und -akteuren kommt dem Rundfunk – wie gesehen – aber nach wie vor eine hohe Rezipientenrelevanz zu. Zudem „verklingt“ die Ausstrahlung politischer Werbung im Rundfunk eher als in Abrufmedien, wo sie teils dauerhaft (klassische Printmedien) oder längerfristig (Online-Medien) abrufbar ist bzw. des Öfteren als Werbeclip wiederholt werden kann.¹⁹² Mit Blick auf die stetig wachsende Bedeutung anderer nicht linearer Medien unter Einschluss der sozialen Vermittlungsplattformen könnte zudem zweifelhaft erscheinen, ob das mit dem derzeitigen Verbot verfolgte Ziel eines ausgewogenen und vielfältigen Meinungsbildungsprozesses noch effektiv zu erreichen ist. Des Weiteren erlaubt die algorithmengesteuerte Datenökonomie trotz der Targeting-und-Transparenz-Verordnung eine nutzerorientiertere Auspielung politischer Werbung, was Rundfunkwerbung als weniger zielgenau erscheinen lässt. Ferner sprächen auch wirtschaftliche Gesichtspunkte (Verteilung von Werbebudgets) für eine Lockerung der derzeitigen Rechtslage hin zu einem Level Playing Field. Und schließlich würde eine Substituierung des Werbeverbots durch eine Kennzeichnungspflicht den Vollzug des Medienrechts erleichtern, da schwierige Abgrenzungsfragen mit Blick auf die (Un-)Zulässigkeit von Werbung, die – wie gesehen (B.) – durch eine präzisere Definition des Begriffs „Werbung politischer Art“ nur schwer zu lösen sind, rechtlich an Bedeutung verlören.

Gegen eine Abschaffung des Verbots politischer Werbung und für die Beibehaltung der derzeitigen dichotomen Rechtslage können demgegenüber folgende Argumente ins Feld geführt werden: Im linearen Medium „Rundfunk“ nimmt Werbung stets 100 % der Sende- fläche in Anspruch; in nicht linearen Medien wie der (Online-)Presse stehen Werbebotschaften teils neben den journalistisch-redaktionellen Inhalten und werden dadurch inhaltlich oder in ihrer Wahrnehmung relativiert (etwa indem sich die Rezipienten der Werbebotschaft durch deren Nicht-zur-Kennntnisnahme entziehen). Auch sollte die Ausgewogenheit der Berichterstattung im redaktionellen Teil nicht durch einen massiven Werbeinsatz unterlaufen werden; dies könnte die Glaubwürdigkeit des Rundfunks als einem ausgewogenen und vielfältigen Leitmedium in Mitleidenschaft ziehen. Wie Wahlwerbung zeigt, kann politischen Spots im Rundfunk nach wie vor eine hohe meinungsbildende Relevanz zukommen¹⁹³, die durch eine Kennzeichnung ggf. nicht im hinreichenden Maße gebrochen wird. Zweifel an der Wirksamkeit von Kennzeichnungsvorgaben für politische

¹⁹² Vgl. insoweit *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 16 Fn. 60 m. w. N.

¹⁹³ Vgl. *Stettner*, ZUM 1995, 559 (561) sowie oben Fn. 165.

Werbung hat insbesondere eine Untersuchung der Landesmedienanstalten aufgezeigt, die deren geringe Wirkkraft darlegen konnte.¹⁹⁴ Algorithmische Effekte könnten im Übrigen dazu führen, dass den Nutzern, die sich nicht für politische Inhalte interessieren, weniger Werbung zugespielt wird, wohingegen sie solcher Werbung im Rundfunk stärker ausgesetzt wären.

c) Zwischenfazit

Mit Blick auf das derzeitige Werbeverbot hat der Gesetzgeber folglich eine politische Entscheidung des Inhalts zu treffen, ob er der Konvergenz der Medien und dem regulatorischen bzw. ökonomischen Level Playing Field oder der Stellung des Rundfunks als ausgewogenem und vertrauenswürdigen Leitmedium stärkeres Gewicht verleihen möchte. Beide Optionen erscheinen im Ergebnis vertretbar,¹⁹⁵ obschon – wie gesehen – gegen eine Erweiterung des Werbeverbots auf einfache Telemedien rechtliche und rechtspolitische Einwände erhoben werden können.

2. Einschränkungen des Verbots politischer Werbung

In Gestalt der Einschränkung des Verbots politischer Werbung im Rundfunk bzw. in rundfunkähnlichen Telemedien könnten sich zudem Zwischenlösungen anbieten.

a) Einschränkung des Verbotgegenstands

So könnte man an einer unterschiedlichen Rechtslage für lineare und nicht lineare Medien zwar grundsätzlich festhalten, aber in Anknüpfung an die Transparenz- und Targeting-Verordnung den vom Verbot erfassten Adressatenkreis bzw. die vom Verbot erfassten Werbekonstellationen einschränken. Dies hätte – wie gesehen (B. III. 1.) – zur Folge, dass politische Werbung nur noch bestimmten institutionellen Akteuren (Parteien, Mitglieder staatlicher Organe etc.¹⁹⁶) untersagt wäre oder politische Werbung nur noch in Bezug auf bestimmte institutionelle Prozesse (Wahlen, Rechtsetzungs- und Regulierungsprozesse) ausgeschlossen wäre. Im Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit könnten hierdurch (auch) staatliche Image- oder Anliegenkampagnen, die über ein rein informationelles Handeln hinausgingen (B. II. 3. b) bb)), zulässig werden.

Eine solche Herangehensweise hätte den weiteren Vorteil, dass sie zu einer Angleichung des Begriffs „politische Werbung“ im Unionsrecht und im nationalen Recht führte. Dies wäre vor allem für § 22 Abs. 1 S. 3 MStV von Bedeutung, da durch diese begriffliche Angleichung politische Werbung i.S.d. EU-Verordnung und eine solche außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Verordnung mit den sich daraus ergebenden schwierigen Abgrenzungsfragen vermieden würde. Auch dürfte eine solche Einschränkung des Werbebegriffs mit dem nationalen Verfassungsrecht (und dort vor allem mit der

¹⁹⁴ S. hierzu die medienanstalten, Transparenz-Check. Wirkt die Kennzeichnung von Medieninhalten?

¹⁹⁵ Auch die Landesmedienanstalten haben in ihrer Stellungnahme zum Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder zu Teil 1 des Digitale Medien-Staatsvertrages v. 31.7.2025, S. 3, auf eine Positionierung für oder gegen eine De- bzw. Re-Regulierung verzichtet und beide Optionen als gesetzgeberische Möglichkeit in den Raum gestellt.

¹⁹⁶ Vgl. hierzu ferner *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 21 Fn. 80 zur Rechtslage in der Schweiz.

Rundfunkfreiheit) im Einklang stehen, da sie das Verbot politischer Werbung im Rundfunk auf besonders meinungsbildungsrelevante Akteure und Prozesse beschränkte.

Zur Verwirklichung dieser rechtspolitischen Möglichkeit bedürfte es indes einer neuen gesetzlichen Regelung, die das derzeitige weite Verbot politischer Werbung durch einen expliziten gesetzgeberischen Akt einschränkte; eine schlichte Uminterpretation des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV im Lichte der Transparenz-und-Targeting-Verordnung dürfte insoweit nicht genügen. Hierfür böte sich eine neue Begriffsdefinition in § 2 Abs. 2 MStV (etwa als Nr. 7a) an, mit der auf Art. 3 TTPW-VO verwiesen werden könnte.¹⁹⁷ Auch wäre darüber nachzudenken, ob eine solche Lockerung des Werbeverbots auf politische Inhalte restringiert bleiben oder auch sonstige Formen der ideellen Werbung erfassen sollte.¹⁹⁸ Des Weiteren wäre im Falle einer Lockerung zu prüfen, ob diese durch Begleitregelungen zum quantitativen Umfang oder zur Gestaltung solcher Werbung (etwa für staatliche Imagekampagnen) zu ergänzen ist.¹⁹⁹

b) Beschränkung des Verbots politischer Werbung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk

Alternativ oder kumulativ dazu wäre zu überlegen, ob das Verbot politischer Werbung auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als besonders ausgewogenes und neutrales Medium beschränkt werden sollte und der private Rundfunk nur einer Kennzeichnungspflicht unterläge. Lehnte man dies aus den vorstehend genannten Gründen ab, so wäre zu prüfen, ob der öffentlich-rechtliche Rundfunk über die Beibehaltung des derzeitigen Begriffs der politischen Werbung in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV einem weitgehenderen Verbot als der private Rundfunk zu unterwerfen ist und diesen stattdessen auf den unionalen Begriff der politischen Werbung zu restringieren.

3. Zwischenfazit

Zwar zählt das Verbot politischer Werbung nicht zu den verfassungsrechtlich unveränderbaren Bestimmungen; dem Gesetzgeber steht insoweit mithin ein rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zu.

Dieser Gestaltungsspielraum ist jedoch dahingehend eingeschränkt, dass eine Übertragung des Verbots politischer Werbung auf einfache Telemedien aus rechtlichen und rechtspolitischen Gründen ausscheiden dürfte. Es bleibt deshalb zum einen die Möglichkeit, das Verbot für Rundfunkmedien aufzuheben und die Rechtslage für diese Medien an diejenige für einfache Telemedien anzugleichen (Kennzeichnungspflicht statt Verbot); insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass reine Kennzeichnungsvorschriften aus Rezipientensicht ggf. wenig wirksam sind. Zum anderen bestünde die Möglichkeit, das Verbot politischer Werbung in Rundfunkmedien beizubehalten, aber zu lockern. Hierfür könnte der Begriff „Werbung politischer Art“ in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV an den engeren Begriff „politische Werbung“ der Transparenz-und-Targeting-Verordnung angeglichen werden. Zudem könnte darüber nachgedacht werden, für politische Werbung quantitative

¹⁹⁷ So auch der Vorschlag der Landesmedienanstalten in ihrer Stellungnahme zum Diskussionsentwurf der Rundfunkkommission der Länder zu Teil 1 des Digitale Medien-Staatsvertrages v. 31.7.2025, S. 3.

¹⁹⁸ Vgl. dazu schon oben Fn. 182.

¹⁹⁹ Dazu auch *Etteldorf*, Politische Werbung, S. 78.

Werberestriktionen oder Gestaltungsvorgaben vorzusehen. Schließlich käme in Betracht, das Verbot politischer Werbung für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk unterschiedlich auszugestalten und nur ersteren dem derzeitigen weiten Werbeverbot zu unterwerfen.

D. Zusammenfassung

1. Das in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV statuierte Verbot der „Werbung politischer Art“ verfolgt verschiedene, miteinander verwobene Schutzziele. Im Kern geht es darum, die pluralistische Ausgewogenheit des Programmauftrags der Rundfunkveranstalter und hierdurch ihre dienende Funktion für eine staats- und gruppenferne freie Meinungsbildung sowie das diese gewährleistende Rundfunk(zulassungs)system mit seinen Sicherungselementen der programminhaltlichen Ausgewogenheits- und Sorgfaltsanforderungen zu schützen. Mit dem Ausschluss der Werbung politischer Art soll verhindert werden, dass der Staat oder einzelne gesellschaftliche Gruppen durch den „Kauf“ von Werbezeit ohne journalistisch-redaktionelle Mediatisierung auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken und diese zu ihren Gunsten beeinflussen. Hieraus folgt, dass es das Ziel des Werbespots sein muss, Einfluss auf die politische Willensbildung der Rezipienten und damit auf den politischen Meinungsbildungsprozess zu nehmen.
2. Der Medienstaatsvertrag enthält keine Definition des Begriffs „Werbung politischer Art“. Dieser wird erst durch § 11 Abs. 1 der Werbesatzung (WerbeS) konkretisiert. Die Norm definiert ihn als „Inhalte Dritter, die zur Darstellung oder im Interesse parteipolitischer, gesellschaftspolitischer, sozialpolitischer oder vergleichbarer Ziele verbreitet werden.“
3. Die Definitionsnorm der Werbesatzung ist weit und beschränkt sich nicht auf den engeren Bereich einer Werbung für partei- oder staatspolitische Belange. Der Norm lässt sich zudem entnehmen, dass es sich bei politischer Werbung um Inhalte handeln muss, die einem Dritten, d.h. einer anderen Person als dem Medienanbieter, zuzurechnen sind.
4. Bei diesem Dritten kann es sich neben Parteien oder staatlichen Institutionen auch um ein Individuum, eine Bürgerinitiative, eine Wählervereinigung, ein Unternehmen oder eine sonstige Interessengruppe (Nichtregierungsorganisation, Verbände etc.) handeln. Politische Werbung liegt hingegen nicht vor, wenn der Medienanbieter in eigener, d.h. Dritten nicht zurechenbarer Art und Weise Inhalte partei-, gesellschafts- oder sozialpolitischer Art verbreitet, selbst wenn diese Inhalte einen positiv-werblichen Effekt für Dritte entfalten sollten.
5. Dennoch bleibt die Konkretisierung des Begriffs „Werbung politischer Art“ durch die Werbesatzung vage. § 11 Abs. 1 und 2 WerbeS stellt im Wesentlichen lediglich klar, dass der Begriff des Politischen weit zu verstehen ist und dass politische Werbung im Auftrag oder Interesse eines Dritten (Fremdwerbung) zu erfolgen hat.
6. Eine weitere Konkretisierung des Verbots politischer Werbung muss deshalb durch Auslegung des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV erfolgen. Diese hat sich am herkömmlichen Instrumentarium der juristischen Norminterpretation zu orientieren. Die Formulierung „Werbung politischer Art“ ist einer solchen Auslegung zugänglich und kann deshalb trotz ihrer Offenheit als rechtsstaatlich hinreichend bestimmt qualifiziert werden.
7. Diese Norminterpretation muss aus einem „verobjektivierten Empfängerhorizont“ heraus erfolgen, welcher sich an einem durchschnittlichen Betrachter oder Zuhörer des Inhalts und nicht an den subjektiven Beweggründen des Auftraggebers orientiert. Bei gemischten Inhalten (Information, Werbung) kommt es insoweit auf eine Schwerpunkt Betrachtung an. Für die Beurteilung ist des Weiteren primär der tatsächlich

verbreitete Inhalt der (Werbe-)Sendung maßgeblich. Soweit diese Sendung auf ergänzende externe Inhalte Bezug nimmt (etwa durch Anzeige eines Internetlinks oder QR-Codes), sind diese in die Beurteilung mit einzubeziehen. Gleiches gilt für die der Verbreitung des Inhalts zugrunde liegenden vertraglichen Umstände, die etwa eine Abrede über Entgelte oder vergleichbare Gegenleistungen beinhalten können.

8. Das gesetzliche Verbot politischer Werbung lässt sich unter Rückgriff auf seine Ratio und die herkömmlichen juristischen Interpretationsmethoden dahingehend präzisieren, dass es nicht auf den Tätigkeitsbereich politischer Parteien beschränkt ist und neben parteipolitischer Werbung auch den tages-, gesellschafts-, wirtschafts-, sozial- oder kulturpolitisch motivierten Einsatz von Rundfunkwerbung untersagt. Zudem erfasst das Verbot Werbemaßnahmen durch staatliche und nicht staatliche Akteure wie Einzelpersonen, Parteien, Wählervereinigungen, Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Nichtregierungsorganisationen und sonstige Interessengruppen. Die Werbesatzung stellt sich insoweit als eine gesetzeskonforme Konkretisierung des § 8 Abs. 9 S. 1 MStV dar.
9. Die Weite des Verbotstatbestands erschwert es jedoch, den Begriff der politischen Werbung aus sich selbst heraus näher einzugrenzen und von Sachverhalten, die nicht als verbotene politische Werbung einzustufen sind, abzugrenzen. Von daher bietet es sich an, auf das mit der Verbreitung eines Inhalts verfolgte Ziel einer politischen Meinungsbeeinflussung und auf den werblichen Charakter dieses Inhalts abzustellen. Letzterer wird vor allem durch die Merkmale der Übertreibung und Emotionalisierung, der positiven Darstellung und der Nutzung typisch werblicher Gestaltungselemente charakterisiert. Dies verdeutlicht zugleich, dass die Frage, ob eine verbotene politische Werbung vorliegt, nur anhand einer einzelfallbezogenen Gesamt- und Schwerpunkt-betrachtungen beantwortet werden kann.
10. Die Grenzen des rundfunkrechtlichen Werbeverbots für politische Inhalte sind allerdings nicht nur aus diesem selbst heraus zu entfalten, sondern werden zugleich durch gesetzlich erlaubte Kommunikationsinhalte mitgezeichnet. Als solche benennt das Gesetz in § 8 Abs. 9 S. 2 MStV die unentgeltlichen Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit. Aber auch staatliche Informationen werden unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 3 WerbeS nicht als politische Werbung charakterisiert. Der Begriff „Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit“ fungiert dabei als Oberbegriff für die Unterkategorien Social Advertising und staatliche Informationen. Diese hinwiederum weisen Schnittmengen, d.h. Bereiche, auf, in denen gleichzeitig ein Social Advertising und eine staatliche Information vorliegen können.
11. § 8 Abs. 9 S. 2 MStV kommt lediglich eine deklaratorische Bedeutung zu. Dies hat zur Folge, dass seine normative Begrenzung auf unentgeltliche Beiträge nur indizielle Bedeutung für die Beantwortung der Frage hat, ob ein zulässiger Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit oder eine unzulässige politische Werbung vorliegt.
12. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit erfüllt unterschiedliche Funktionen: Zum einen dient sie der Aufrechterhaltung des demokratischen Grundkonsenses zwischen Staat und Bürgern sowie der Aktivierung der Bürger für den Staat, zum anderem dem Erläutern und Werben für (unpopuläre) staatliche Maßnahmen. Als dritte Dimension zulässiger Öffentlichkeitsarbeit lässt sich die objektiv gehaltene Information der Bürger durch den Staat identifizieren.

13. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit als solche kann nicht mit zulässiger Werbung gleichgesetzt werden. Sie ist nur dann vom rundfunkrechtlichen Werbeverbot ausgenommen, wenn sie als Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit die Merkmale politischer Werbung nicht erfüllt. Dies gilt lediglich für eine Form der Öffentlichkeitsarbeit: die staatliche Informationstätigkeit. Bei dieser hat die meinungswettbewerbsneutrale Information der Rezipienten im Vordergrund zu stehen. In der modernen Medienwelt bedeutet dies freilich nicht, dass diese Informationen ausschließlich in einer nicht werblichen, d.h. sachlich-neutralen, Form zu präsentieren sind. Vielmehr dürfen auch staatliche Informationen „medienadäquat“, d.h. mittels werbetypischer Gestaltungselemente verbreitet werden, da ihre steife und emotionslose Präsentation im Rundfunk nicht nur realitätsfremd erscheint, sondern zudem – mangels Rezeption – das Informationsanliegen verfehlen könnte. Allerdings muss der meinungswettbewerbsneutrale Informationsgehalt der Darbietung klar im Vordergrund stehen, was an Parametern wie der Informationsdichte und den (aktuellen) Umständen des Spots zu messen ist.
14. Ist nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts indes von einer die Grenzen zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit überschreitenden unzulässigen parteiübergreifenden Wahlwerbung auszugehen, erfüllt dies stets den Tatbestand einer unzulässigen politischen Werbung i.S.d. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV.
15. Aus der rechtlichen Einordnung eines Beitrags als „einfache“ Meinungsäußerung kann im Regelfall nicht auf seine Zulässigkeit oder Unzulässigkeit geschlossen werden. Entscheidend ist vielmehr der Inhalt dieser Äußerung (Politik, Beitrag im Dienst der Öffentlichkeit etc.) und ihre Gestaltung (Werbung, Äußerung im Rahmen redaktioneller Angebote etc.). Ein wesentliches, ja unverzichtbares Indiz für die Bewertung solcher „einfachen“ Meinungsäußerungen ist der Umstand, ob für sie ein Entgelt oder eine ähnliche Gegenleistung an den Rundfunkveranstalter geleistet wurde.
16. Das gegenwärtige Verbot politischer Werbung aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV ist in den europäischen Rechtsrahmen einzuordnen. Dieser wird vor allem durch die Transparenz- und Targeting-Verordnung (TTPW-VO) gestaltet.
17. Die TTPW-VO regelt das „Wie“, nicht aber das „Ob“ der Verbreitung politischer Werbung und hat deshalb nicht die Unanwendbarkeit des nationalen Verbots aus § 8 Abs. 9 S. 1 MStV zur Folge.
18. Die TTPW-VO definiert den Begriff des „politischen Akteurs“ enger als unter dem nationalen Begriff, indem sie politische Werbekampagnen von staatlichen Informationen, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen, Wirtschafts- und sonstigen Verbänden ausklammert. Auch beschränkt sie Werbemaßnahmen auf bestimmte politische Prozesse (Wahlen, Abstimmungen, Rechtsetzungs- und Regulierungsprozesse). Übertrüge man dieses unionsrechtliche Verständnis auf den nationalen Begriff der politischen Werbung, resultierte hieraus ein breiteres Spektrum an zulässiger politischer Werbung.
19. Soweit staatliche Stellen in sozialen Medien, die zugleich als rundfunkähnliche Telemedien zu qualifizieren sind, eigene Mitarbeiter nutzen, um Imagewerbung für ihre jeweiligen Institutionen zu betreiben, kann gegenwärtig vom Vorliegen einer Regelungslücke ausgegangen werden. Zur Lückenschließung bietet es sich an, entweder das Staatsfernegebot auf rundfunkähnliche Telemedien zu erstrecken oder für

rundfunkähnliche Telemedien das politische Werbeverbot um ein Verbot der politischen Eigenwerbung zu erweitern.

20. § 8 Abs. 9 S. 1 MStV liegt innerhalb des vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) skizzierten Gestaltungsspielraums des nationalen Gesetzgebers. Weder spricht die Regelung ein Totalverbot politischer Werbung im Rundfunk bzw. in rundfunkähnlichen Telemedien aus, noch beschneidet sie den Zugang zu anderen Medien als Werbeträgern (Online-Medien, Printmedien etc.). Auch zielt sie darauf ab, die dienende Funktion des als besonders einflussreich zu qualifizierenden Rundfunks für einen ausgewogenen und vielfältigen politischen und sonstigen Willensbildungsprozess zu gewährleisten.
21. Das derzeitige Verbot politischer Werbung ist sowohl mit Blick auf die Rundfunkfreiheit als auch mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz als nach wie vor verfassungskonform zu qualifizieren. Dies gilt auch für die rechtliche Gleichstellung der rundfunkähnlichen Telemedien mit dem linearen Rundfunk. Die gesellschaftlich sehr wichtige, ja leitmediale Funktion des linearen Rundfunks rechtfertigt es momentan noch, an ihn strengere gesetzliche Vielfaltsanforderungen zu stellen als an andere Mediengattungen (Online-Medien) und Medienakteure (Vermittlungsplattformen). Das Verbot dient einem wichtigen Rechtsgut – dem Schutz des Meinungsbildungsprozesses vor seiner Beeinträchtigung durch den Staat oder private Gruppierungen – und beschneidet zu diesem Zweck die Werbe- und Refinanzierungsmöglichkeiten privater Rundfunkveranstalter nur in geringem Maße.
22. Auch wenn der Gesetzgeber nach wie vor an die besondere Bedeutung des Rundfunks für den politischen Meinungsbildungsprozess anknüpfen darf, ist er hierzu umgekehrt jedoch nicht verpflichtet. Angesichts der gewachsenen meinungsbildenden Relevanz anderer nicht linearer Mediengattungen und -akteure wie insbesondere der sozialen Medien ist nicht davon auszugehen, dass das Verbot politischer Werbung im Rundfunk bzw. in den rundfunkähnlichen Telemedien verfassungsrechtlich geboten ist. Dies eröffnet rechtspolitische Gestaltungsspielräume.
23. Die einfachste Möglichkeit, um eine Ungleichbehandlung und die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen rechtspolitisch aufzulösen, besteht in der Angleichung der Rechtslage für die bislang unterschiedlich geregelten Sachbereiche. Gemeinhin kann diese Angleichung in zwei Richtungen, d.h. durch eine De-Regulierung oder eine Re-Regulierung, erfolgen.
24. Dieser Gestaltungsspielraum ist vorliegend jedoch dahingehend eingeschränkt, dass eine Übertragung des Verbots politischer Werbung auf einfache Telemedien aus rechtlichen und rechtspolitischen Gründen ausscheiden dürfte. Es bleibt deshalb zum einen die Möglichkeit, das Verbot für Rundfunkmedien aufzuheben und für diese Mediengattung die Rechtslage an diejenige für einfache Telemedien anzugleichen (Kennzeichnungspflicht statt Verbot); insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass reine Kennzeichnungsvorschriften in der Wahrnehmung der Rezipienten ggf. wenig wirksam sind. Zum anderen bestünde die Möglichkeit, das Verbot politischer Werbung in Rundfunkmedien beizubehalten, aber zu lockern. Hierfür könnte der Begriff „Werbung politischer Art“ in § 8 Abs. 9 S. 1 MStV an den engeren Begriff „politische Werbung“ der TTPW-VO angeglichen werden. Zudem könnte darüber nachgedacht werden, für politische Werbung quantitative Werberestriktionen oder Gestaltungsvorgaben vorzusehen. Schließlich käme in Betracht, das Verbot politischer Werbung

für den öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunk unterschiedlich auszugestalten und nur ersteren dem derzeitigen strengen Werbeverbot zu unterwerfen.

Bak, Peter Michael, Werbe- und Konsumentenpsychologie. Eine Einführung, 2014.

Beucher, Klaus/Leyendecker, Ludwig/Rosenberg, Oliver v., Mediengesetze. Rundfunk, Mediendienste, Teledienste, 1999 (zitiert: *Beucher/Leyendecker/v. Rosenberg*, Mediengesetze).

Binder, Reinhart/Vesting, Thomas (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. 2024 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Binder/Vesting*, Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht).

Cole, Mark D./Oster, Jan/Wagner, Eva Ellen (Hrsg.), Medienstaatsvertrag/Jugendmedienschutzstaatsvertrag, 102. Aktualisierung 2024 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Cole/Oster/Wagner*, HK-MStV).

Etteldorf, Christina, Der Rechtsrahmen für politische Werbung in den Medien. Eine gutachterliche Analyse des geltenden gesetzlichen Rahmens in Deutschland unter wissenschaftlicher Leitung von Prof. Dr. Mark D. Cole und Prof. Dr. Stephan Ory, 2024 (zitiert: *Etteldorf*, Politische Werbung).

Ferreau, Frederik, Die Zukunft der Rundfunkregulierung, AfP 2020, 197 ff.

Gersdorf, Hubertus, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008.

Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P. (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 48. Edition, Stand: 15.05.2025 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Gersdorf/Paal*, BeckOK Informations- und Medienrecht).

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl. 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Isensee/Kirchhof*, HStR, Bd. III).

Kroeber-Riel, Werner, Strategie und Technik der Werbung. Verhaltenswissenschaftliche Ansätze, 1988.

Loitz, Kurt-Michael/Arnold, Hans-Henning/Schmitz, Dirk/Isenbart, Jan (Hrsg.), Handbuch des Rundfunkwerberechts. Positionen – Praxis – Perspektiven, 2004 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Loitz/Arnold/Schmitz/Isenbart*, Handbuch des Rundfunkwerberechts).

Müller-Terpitz, Ralf, (Un-)Level Playing Field im Medienbereich. Juristisches Gutachten im Auftrag der Landesanstalt für Medien NRW, 2025.

Paschke, Marian/Berlit, Wolfgang/Meyer, Claus/Kröner, Lars (Hrsg.), Hamburger Kommentar. Gesamtes Medienrecht, 4. Aufl. 2021 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Paschke/Berlit/Meyer/Kröner*, Gesamtes Medienrecht).

Schwartzmann, Rolf (Hrsg.), Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht, 4. Aufl. 2018 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Schwartzmann*, Praxishandbuch Medien-, IT- und Urheberrecht).

Schwartzmann, Rolf/Sporn, Stefan (Hrsg.), Landesmediengesetz NRW und WDR-Gesetz, 2022 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Schwartzmann/Sporn*, Landesmediengesetz NRW).

Stettner, Rupert, Ist es zulässig, TV-Spots der Bundeswehr in den Werbeblöcken öffentlich-rechtlicher oder privater Programme zu schalten?, ZUM 1995, 559 ff.

Herausgeberin:

Niedersächsische

Landesmedienanstalt (NLM)

Seelhorststraße 18

30175 Hannover

Telefon: 0511 28477-0

Telefax: 0511 28477-36

E-Mail: info@nlm.de

Direktor: Prof. Christian Krebs LL.M.

Verantwortlich im Sinne des Presserechts:

Prof. Christian Krebs LL.M.

Autor:

Prof. Dr. Ralf Müller-Terpitz (Universität Mannheim)

Zitation:

Müller-Terpitz, Gutachten zur politischen Werbung, 2025, im Auftrag der Niedersächsischen Landesmedienanstalt. [LINK](#)

Lektorat:

Ina Jungbluth (Mind and Sense Media)