



Ausarbeitung

**Präsenz politischer Parteien in Wahlbeiträgen des
öffentlich-rechtlichen Rundfunks**

Präsenz politischer Parteien in Wahlbeiträgen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 333/18
Abschluss der Arbeit: 20. September 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

1. Fragestellung

Fernseh- und Rundfunkbeiträge der öffentlich-rechtlichen Medien zu Wahlen präsentieren regelmäßig nur eine Auswahl politischer Parteien. Es stellt sich die Frage, ob und nach welchen Kriterien eine solche Auswahl zulässig ist.

2. Ausgangssituation: widerstreitende Grundrechtspositionen

Für politische Parteien gilt nach dem Grundgesetz (GG) das Prinzip der **Chancengleichheit** (Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG). Öffentlich-rechtliche Medien sind daher verpflichtet, jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf offen zu halten.¹ Hierzu im Widerstreit steht die **Rundfunkfreiheit**. Sie schützt das Recht der Rundfunkanstalten, das Konzept und die Teilnehmer eines redaktionell gestalteten Medienbeitrags nach Ermessen selbst zu bestimmen.²

„Fernseh- und Rundfunkdiskussionen mit Politikern sind deshalb keine Veranstaltungen dieser Politiker bzw. der Parteien oder Wählervereinigungen, sondern Veranstaltungen des Rundfunks, auch wenn die gestaltende Mitwirkung der Politiker erheblich ist.“³

3. Ausgleich

Die widerstreitenden Rechte sind im Wege der **praktischen Konkordanz** auszugleichen. Hierbei gelten zwei Prinzipien:⁴

- das Willkürverbot;
- das Prinzip der abgestuften Chancengleichheit.

3.1. Willkürverbot

Das Willkürverbot ist verletzt, wenn eine Entscheidung bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf **sachfremden Erwägungen** beruht.⁵ Ein **Indiz** gegen eine willkürliche

1 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. August 2002 – 8 B 1444/02; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30. September 1997 – 2 K 9/97.

2 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15. August 2002 – 8 B 1444/02.

3 StGH Bremen, Entscheidung vom 4. Mai 1981 – St 1/80.

4 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12.

5 Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 38. Edition, Stand: 15. August 2018, Art. 3 Rn. 83 mit weiteren Nachweisen; so auch im Kontext von Wahlsendungen: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16. Oktober 1996 – 10 S 2866/96.

Nichtberücksichtigung in einem bestimmten Medienbeitrag ist es, wenn die Medienanstalt die politische Partei in anderen Beiträgen berücksichtigt hat.⁶

3.2. Prinzip der abgestuften Chancengleichheit

Das Prinzip der Chancengleichheit ist insoweit „abgestuft“, als öffentlich-rechtliche Medien politische Parteien vor Wahlen entsprechend ihrer **Bedeutung** berücksichtigen müssen.⁷ Die Bedeutung ergibt sich insbesondere aus zwei „Anhaltspunkten“:⁸

- dem letzten **Wahlergebnis**;
- den **Erfolgsaussichten** bei einer bevorstehenden Wahl.

Ein **schematisches Berechnungsverfahren** für die Bedeutung einer Partei ergibt sich aus der Rechtsprechung gleichwohl nicht. In jedem Einzelfall ist eine „**Gesamtschau** aller geltend gemachten Umstände“⁹ vorzunehmen. Dabei fallen insbesondere ins Gewicht:

3.2.1. Wahlergebnis

Das „**letzte Wahlergebnis**“¹⁰ bezieht sich dem Wortlaut nach zunächst auf die Wahl zum Parlament, die der anstehenden Wahl vorausgeht (vorige Wahlperiode):

„**Maßgeblich** ist insoweit in erster Linie die **Ebene**, auf der die **Wahl ansteht**. Denn es liegt auf der Hand, dass die Bedeutung einer Partei auf Bundesebene und Landesebene ein anderes Gewicht besitzen kann. Ebenso kann die Bedeutung der politischen Parteien in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich sein. Dementsprechend ist das Wahlergebnis der letzten gleichartigen Wahl [...] von besonderer Aussagekraft.“¹¹

6 OVG Bremen, Beschluss vom 20. September 1983 – 1 B 38/83: „Damit hat die Ag. jedenfalls in einem Maße über den Ast. informiert, das die Annahme ausschließt, die Ag. handele willkürlich, wenn sie den Ast. nicht in der Sendung am 21.9. mitwirken lasse.“

7 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12; Beschluss vom 15. August 2002 – 8 B 1444/02; OVG Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – 2 B 340/17, bestätigt von VerfGH Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – Lv 3/17.

8 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12.

9 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06 (Hervorhebung durch Autor).

10 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12 (Hervorhebung durch Autor).

11 OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13. September 2005 – 2 B 11292/05 (Hervorhebung durch Autor); so auch OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06.

Gleichwohl können – je nach Sachverhalt – **andere Wahlergebnisse** eine Rolle spielen, z. B. bei einer Landtagswahl auch Wahlergebnisse auf Bundesebene, in einem anderen Bundesland oder auf Kommunalebene, oder Ergebnisse vorangegangener Europawahlen:

„Mag der Abstand zu dem Antragsteller in der potenziellen Zustimmung auch geringer sein und mögen beide Parteien bei den letzten Landtagswahlen den gleichen Stimmenanteil errungen haben, hat sich das, wie die Erfolge dieser Partei in den letztjährigen Wahlen in dem benachbarten Rheinland-Pfalz, in Baden-Württemberg, in Berlin und selbst in Sachsen-Anhalt zeigen, zugunsten der FDP verändert.“¹²

3.2.2. Prognosen

Hinzu treten die Erfolgsaussichten, d.h. **Prognosen**. Für bislang nicht vertretene Parteien ist das Kriterium der Erfolgsaussichten von „besonderer Bedeutung“; für diese ist vorrangig auf **Prognosen** abzustellen.¹³

Die Rechtsprechung hat sowohl bei Wahlergebnissen als auch Prognosen im Grundsatz auf die gesetzliche Mindestanzahl an Stimmen („**Sperrklauseln**“) abgestellt. Danach ist es grundsätzlich zulässig, wenn Parteien, die sowohl nach den Wahlergebnissen als auch nach den Prognosen einen Stimmenanteil unterhalb der gesetzlichen Mindestanzahl erreichen, bei Medienbeiträgen zur Wahl nicht mit einem Vertreter repräsentiert sind:¹⁴

„Etwas anderes könne allenfalls gelten, wenn eine Partei **kontinuierlich** über einen längeren Zeitraum bei **Umfragen** verschiedener Meinungsforschungsinstitute auf mindestens 5% komme.“¹⁵

Nach der Rechtsprechung ist es zulässig, die **Validität** von Prognosen zu bestreiten. Denkbar wäre es zum Beispiel, die Objektivität der Prognose anzuzweifeln oder methodische Fehler bei der Auswahl einer repräsentativen Stichprobe darzulegen:

„Repräsentative Umfragen (Wahlprognosen) – d.h. auf **ausreichendem Datenmaterial** beruhende und **methodisch einwandfreie** Befragungen – können Rückschlüsse auf die Bedeutung einer politischen Partei erlauben [...].“¹⁶

12 VerfGH Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – Lv 3/17.

13 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12.

14 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12; OVG Saarlouis, Beschluss vom 13. März 2017 – 2 B 340/17, bestätigt von VerfGH Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – Lv 3/17.

15 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06 (Hervorhebung durch Autor), unter Berufung auf VG Schwerin, Beschluss vom 31. August 2006 – 6 B 589/06, und diesem wohl in der Tendenz zustimmend.

16 OVG Hamburg, Beschluss vom 9. September 1993 – Bs III 335/93 (Hervorhebung durch Autor).

Die Rechtsprechung hat Umfrageergebnisse kritisch bewertet, „wenn unklar ist, auf **wieviele** Befragte sich diese Prognosen stützen und wie sie **ausgewählt** und **befragt** wurden“.¹⁷ Gleiches gilt für eine Umfrage mit einer Stichprobe von „lediglich **500 Personen**“.¹⁸ Überwiegend aber haben die Kläger Zweifel an der Validität von Prognosen nach Auffassung der Gerichte nicht hinreichend substantiiert.¹⁹

Die Rechtsprechung hat gleichwohl darauf hingewiesen, dass eine auf einer **repräsentativen Umfrage** beruhende Prognose abzugrenzen ist von **persönlichen Ansichten** und **Stimmungsbildern** von Wahlexperten. Letztere fallen eher nicht ins Gewicht.²⁰

Ein allgemeiner Grundsatz lässt sich der bisherigen Rechtsprechung nicht entnehmen, wonach in jedem Fall eine **aktuelle** einer **älteren Prognose** vorzuziehen ist. Sagt das Ergebnis einer älteren Umfrage einer politischen Partei den (erstmaligen) Einzug ins Parlament voraus, spricht dies zunächst dafür, dass die Erfolgsaussichten dieser politischen Partei bedeutend sind. Bestätigt eine jüngere Umfrage dieses Ergebnis nicht, so muss sich die öffentlich-rechtliche Medienanstalt bei ihrer Ermessensentscheidung zumindest damit auseinandersetzen, ob sich aus der älteren Umfrage gleichwohl noch eine besondere Bedeutung ergibt.

Dessen ungeachtet scheint die Rechtsprechung in der Tendenz Ergebnisse „aktueller Umfragen“ vorzuziehen:

„Hinsichtlich der Einschätzung dieser Chancen [politischer Parteien] ist es vertretbar und entspricht einer langjährigen Übung der Rundfunkanstalten, auf **aktuelle Umfragen** abzustellen.“²¹

Hiernach dürfte eine öffentlich-rechtliche Medienanstalt bei ihrer Ermessensentscheidung über die Nichtberücksichtigung einer Partei einen zumindest **erhöhten Begründungsaufwand** haben,

17 OVG Hamburg, Beschluss vom 9. September 1993 – Bs III 335/93 (Hervorhebung durch Autor).

18 OVG Hamburg, Beschluss vom 9. September 1993 – Bs III 335/93 (Hervorhebung durch Autor).

19 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12: „Dass die zugrunde gelegte Prognose nicht zutreffend sein könnte, hat die Antragstellerin nicht substantiiert dargelegt und drängt sich angesichts der vom Verwaltungsgericht angeführten Quelle (ZDF-Politbarometer vom 20. April 2012), wonach für die Piratenpartei 8% prognostiziert werden, auch nicht auf. Allein der Vortrag der Antragstellerin, die letzten Umfragen zu der anstehenden Landtagswahl zeigten ein mehr als unterschiedliches Bild, reicht nicht aus, um die für die Piratenpartei prognostizierte Erfolgsaussicht in Frage zu stellen.“

20 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12: „Soweit die Antragstellerin auf die Aussage von L2. -Q1. T2. (Emnid) verweist (Welt Online, Artikel vom 29. April 2012), wonach die Piratenpartei ihren Zenit überschritten habe, vermag diese (persönliche) Ansicht den Aussagewert der dokumentierten Prognosen, dass die Piratenpartei im künftigen Landtag vertreten sein werde, nicht zu widerlegen.“; OVG Hamburg, Beschluss vom 9. September 1993 – Bs III 335/93: „Stimmungsbilder sind indessen nicht geeignet, die Bedeutung einer Partei i.S.v. § 5 Abs. 1 Parteiengesetz auszufüllen.“

21 OVG Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – 2 B 340/17 (Hervorhebung durch Autor), bestätigt von VerfGH Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – Lv 3/17.

wenn das Ergebnis einer aktuellen Umfrage für den Einzug der politischen Partei ins Parlament spricht, während das Ergebnis einer älteren Umfrage dies noch verneint hatte.

Gleichwohl nimmt die Rechtsprechung auch hier keine schematische Betrachtung vor. Es kommt bei einer behaupteten „erheblichen Kräfteverschiebung während der abgelaufenen Legislaturperiode [...] auf eine gewisse **Kontinuität** und **Nachhaltigkeit** der Entwicklung an, die durch entsprechende Anhaltspunkte zu belegen ist.“²² Hierbei sind auch „Wahlprognosen zu berücksichtigen, soweit sie zum Beleg einer entsprechenden Entwicklung geeignet sind. Dies ist bei **kurzfristigen Prognosen**, die **weniger** als **einen Monat** vor der Wahl erstellt werden, nicht der Fall.“²³

In die Ermessensentscheidung fließen die Ergebnisse von Umfragen bis zum Zeitpunkt des „**Erlasses des Widerspruchsbescheides**“²⁴ ein. Ergebnisse späterer Umfragen sind für die Rechtmäßigkeit der Ermessensentscheidung unerheblich.

3.2.3. Weitere Kriterien

Die Rechtsprechung sieht für die Ermessensentscheidung auch die folgenden Kriterien als maßgeblich an:

- Je näher die Wahl **zeitlich** rückt, desto geringer das Ermessen der öffentlich-rechtlichen Medien bei der Auswahl von Vertretern politischer Parteien.²⁵
- Je größer das „**publizistische Gewicht**“ des Medienbeitrags, desto geringer das Ermessen der öffentlich-rechtlichen Medien.²⁶
- Je mehr eine politische Partei „im **Gesamtprogramm** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten insgesamt entsprechend ihrer Bedeutung angemessen **berücksichtigt** wird“,²⁷ desto eher kann sie im Einzelfall von einem Medienbeitrag ausgeschlossen sein.

22 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06 (Hervorhebung durch Autor).

23 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06 (Hervorhebung durch Autor).

24 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06 (Hervorhebung durch Autor).

25 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12.

26 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12 (Hervorhebung durch Autor).

27 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. April 2012 – 13 B 528/12 (Hervorhebung durch Autor); ähnlich auch OVG Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – 2 B 340/17: „Dem Anspruch des Antragstellers auf Berücksichtigung bei der Berichterstattung durch den Antragsgegner im Zusammenhang mit der bevorstehenden Landtagswahl im Rahmen des Prinzips der abgestuften Chancengleichheit wird dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass unter anderem vorgesehen ist, über den Antragsteller am 17.3.2017 einen Beitrag im Aktuellen Bericht auszustrahlen (vgl. die Planungsliste Aktueller Bericht, Anlage 3 zum Schriftsatz des Antragsgegners vom 6.3.2017) sowie über seinen Wahlkampf – neben dem anderer ‚kleiner Parteien‘ – am 23.3.2017 in den Sendungen ‚WimS – das Magazin‘ und ‚SAAR3 – Das Saarlandmagazin‘ zu berichten.“

-
- Je **mehr vergleichbare Beiträge** zur Wahl eine Medienanstalt sendet, desto eher kann ein Anspruch weniger bedeutender Parteien erwachsen.²⁸
 - Bei „**langjährigen Verläufen** des Wählerzuspruchs“ und „**wiederkehrenden Vertretungen** im Parlament“ (wenn auch vielleicht unterbrochen) kann eine Abweichung von aktuellen Prognosen gerechtfertigt sein, die gegen einen Wiedereinzug einer Partei sprechen.²⁹
 - Umgekehrt spricht ein „**kontinuierliches Scheitern** bei denkbar geringen Stimmenanteilen“ gegen die Bedeutung einer Partei.³⁰
 - **Dauer** des Bestehens der Partei, ihre **Kontinuität**, ihre **Mitgliederzahl**, der Umfang und Ausbau ihres **Organisationsnetzes**, ihre Vertretung im **Parlament** und ihre **Beteiligung** an der **Regierung** in Bund oder Ländern.³¹
 - Politische Aktivitäten der politischen Partei, etwa in **Bürgerinitiativen** oder **Sprechstunden**.³²

* * *

28 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16. Oktober 1996 – 10 S 2866/96: „Des weiteren ist zu berücksichtigen, daß der Antragsgegner keine Vielzahl solcher Wahlhearings veranstaltet und ausstrahlt. Bei einer gehäuften Berichterstattung kann das Ermessen des Antragsgegners nämlich durchaus auch zugunsten der Kandidaten beeinflusst werden, die verhältnismäßig geringe Chancen haben, gewählt zu werden.“

29 VerfGH Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – Lv 3/17 (Hervorhebung durch Autor).

30 VerfGH Saarland, Beschluss vom 13. März 2017 – Lv 3/17 (Hervorhebung durch Autor).

31 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06 unter Berufung auf BVerfG, Beschluss vom 30. Mai 1962 – 2 BvR 158/62.

32 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 6. September 2006 – 2 M 131/06 unter Berufung auf OVG Hamburg, Beschluss vom 9. September 1993 – Bs III 335/93; siehe auch StGH Bremen, Entscheidung vom 4. Mai 1981 – St 1/80: „sonstige politisch wirksame Tätigkeit“ der Partei.