

Wahlwerbung: Lösungsvorschläge

- I. Voraussetzungen von § 5 I 1 PartG
 - 1. Träger öffentlicher Gewalt
 - 2. Parteieneigenschaft (§ 2 PartG)
 - 3. Sendezeiten als öffentliche Leistung

- II. Rechtsfolge – Prinzip der abgestuften Chancengleichheit
 - 1. Vorliegen einer Ausnahmesituation
 - 2. Modifikationen der Chancengleichheit
 - a) Verfassungsmäßigkeit von § 5 I 2 – 4 PartG
- Verstoß gegen Art. 3 I GG?
 - aa) Ungleichbehandlung
 - bb) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
 - b) Anwendung der Modifikationen von § 5 I 2 - 4 PartG auf die PNA

- III. Gesamtergebnis

Die PNA hat dann einen Anspruch auf Einräumung der geforderten Wahlwerbezeiten, wenn hierfür eine Anspruchsgrundlage existiert und deren Voraussetzungen erfüllt sind.

Als Anspruchsgrundlage in Betracht kommt § 5 I 1 PartG.

Hiernach müssen alle Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen grundsätzlich gleich behandelt werden (Ausdruck des Prinzips der Chancengleichheit der Parteien), wobei in § 5 I 2, 3 und 4 PartG bestimmte Modifikationsmöglichkeiten enthalten sind.

Zunächst ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen von § 5 I 1 PartG vorliegen.

Hinweis: Da die Fallfrage relativ frei formuliert ist, steht auch der Lösungsaufbau hier nicht von vorneherein fest. Sie könnten also durchaus auch einen anderen Aufbau wählen, solange die wesentlichen Rechtsfragen beantwortet werden.

I. Voraussetzungen von § 5 I 1 PartG

1. Träger öffentlicher Gewalt

Da das ZDF diejenige Institution ist, die der PNA die Wahlwerbezeiten verwehrt, anderen Parteien solche aber einräumt, müsste es sich beim ZDF um einen "Träger öffentlicher Gewalt" im Sinne von § 5 I 1 PartG handeln. Ein solcher Träger öffentlicher Gewalt nimmt *Aufgaben im Bereich des öffentlichen Rechts* wahr und kann im Rahmen dieser Aufgaben *hoheitlich tätig* werden. Hoheitliches Tätigwerden bedeutet dabei insbesondere, dass es im Rahmen eines Über-/Unterordnungsverhältnisses und mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit geschieht.

Das ZDF ist als eine sog. "Anstalt des öffentlichen Rechts" (siehe § 1 ZDF-Staatsvertrag) grundsätzlich unproblematisch dem öffentlichen Recht zuzuordnen, d.h. es nimmt Aufgaben im Bereich des öffentlichen Rechts vor (deshalb auch "öffentlich-rechtliches Fernsehen"). Hoheitlich tätig wird es dabei zumindest dann, wenn es im Rahmen des Wahlkampfes politischen Parteien Wahlwerbezeiten einräumt oder nicht einräumt (vgl. BVerfGE 7, 99/104).

Folglich ist das ZDF im vorliegenden Fall ein Träger öffentlicher Gewalt i. S. d. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG.

2. Parteieneigenschaft

Die PNA müsste Partei i. S. d. § 5 Abs. 1 PartG sein.

Hinweis: Sie können nicht grundsätzlich davon ausgehen, dass eine Gruppe, die im Sachverhalt als "Partei" bezeichnet wird, damit auch ohne weiteres die rechtlichen Anforderungen an den Begriff "Partei" erfüllt, wie er sich aus dem PartG ergibt. Immerhin werden im alltäglichen Sprachgebrauch so auch die "Rathausparteien" bezeichnet, also solche Vereinigungen, die nur auf kommunaler Ebene tätig sind und damit (s.u.) eindeutig nicht den Anforderungen des PartG an eine politische Partei genügen.

Die rechtliche Definition einer Partei findet sich in § 2 PartG. Danach sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die *dauernd* oder für längere Zeit für den *Bereich des Bundes oder eines Landes* auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und *an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen*, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine *ausreichende Gewähr für ihre Ernsthaftigkeit* bieten.

Hinweis 1: Das Grundgesetz erwähnt die Parteien zwar in Art. 21 GG, definiert diesen Begriff aber nicht. Man geht aber davon aus, dass das grundgesetzliche Verständnis des Begriffs dem des PartG entspricht.

Hinweis 2: Machen Sie sich bitte gedanklich noch einmal die einzelnen Voraussetzungen des Parteibegriffs klar; entscheidend sind v.a. die Merkmale

- Dauerhaftigkeit;
- Ziel der Vertretung des Volkes in Bundes- oder Landtag;
- Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung.

Laut Sachverhalt ist die PNA eine Vereinigung, die bereits an mindestens einer Bundestagswahl teilgenommen hat. Hieraus lässt sich entnehmen, dass es sich um keinen kurzfristigen Zusammenschluss handelt, sondern die PNA auf Dauer angelegt ist.

Weiterhin wird angegeben, dass die PNA bundesweit aktiv ist und darauf hinarbeitet, in den Bundestag einzuziehen. Insofern verfolgt die PNA auch ein dem Parteibegriff des PartG entsprechendes Ziel.

Hinweise, die Zweifel an ihrer Ernsthaftigkeit aufkommen lassen könnten, wie z.B. eine extrem geringe Mitgliederzahl, keine geregelte Organisationsstruktur etc., bietet der Sachverhalt nicht; die Tatsache, dass die vorbereiteten Wahlwerbepots eher etwas verspielt gehalten sind, reicht für sich allein genommen hierfür jedenfalls nicht aus.

Hinweis 1: Wer sich mit den Anforderungen an eine Partei und den Tücken, die bei ihrer Gründung auf den Ahnungslosen lauern, einmal auf leichte und recht unterhaltsame Weise beschäftigen möchte, dem sei der Zeichentrickfilm "Der kleine Punker" empfohlen... ;-)

Hinweis 2: Was den inneren Aufbau einer Partei betrifft, sei hier kurz daran erinnert, dass nach Art. 21 I 3 GG, §§ 6 ff. PartG die Organisationsstruktur auf demokratischen Grundsätzen beruhen muss. Fehlen diese Grundsätze in einem solchen Ausmaß, dass dies nur als eine Ablehnung demokratischer Strukturen insgesamt erklärbar scheint, können damit die Voraussetzungen für ein Parteiverbot (s.u.) vorliegen.

Folglich ist die PNA eine Partei i. S. d. § 2 Abs. 1, § 5 Abs. 1 S. 1 PartG.

3. Sendezeiten als öffentliche Leistung

Weiterhin müsste es sich bei den zur Verfügung gestellten Sendezeiten um eine "öffentliche Leistung" i. S. d. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG handeln.

Eine öffentliche Leistung stellt eine *bewusste und zielgerichtete, unentgeltliche Vorteilsgewährung* an die Parteien dar. Eine solche Vorteilsgewährung liegt nicht vor, wenn Parteien von einer Handlung profitieren, die in anderer Absicht als der einer Begünstigung vorgenommen wird.

Hinweis: Zu den in Mode gekommenen "TV-Duellen" zwischen Kanzlerkandidaten wurde beispielsweise gerichtlich festgestellt, dass es sich hier nicht um eine "öffentliche Leistung" i.S.d. PartG handelt. Bei solchen Duellen ergibt sich zwar als Nebeneffekt eine faktische Begünstigung derjenigen Parteien, deren Vertreter zu diesen Veranstaltungen eingeladen werden (Werbeeffect). Dies ist, nach OVG NRW (in NJW 2002, 3417), jedoch nicht der Zweck der redaktionell gestalteten Sendung. Die Sendung verfolgt vielmehr ein journalistisches Konzept zur Erfüllung der den Fernsehanstalten obliegenden Funktion der Öffentlichkeitsherstellung und -information; eine redaktionell gestaltete Sendung ist demnach grundsätzlich keine Leistung gemäß § 5 Abs. 1 PartG.

Hier stellt das ZDF den Parteien kostenlos Sendezeiten zwecks Wahlwerbung zur Verfügung; Hinweise auf weitere vom ZDF damit verfolgte Zwecke ergeben sich nicht. Bei der Einräumung der Wahlwerbezeiten handelt es sich folglich um eine "öffentliche Leistung" i.S.v. § 5 I 1 PartG.

4. Ergebnis zu I.

Die Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 S. 1 PartG sind erfüllt.

II. Prinzip der abgestuften Chancengleichheit

Gem. § 5 Abs. 1 S. 1 PartG sollen Parteien bei Vorliegen der oben geprüften Voraussetzungen gleichbehandelt werden. Das heißt zunächst, dass die PNA im Hinblick auf die Vergabe der Sendezeiten wie die genannten anderen Parteien behandelt werden soll. Hieraus ergibt sich jedoch nicht ohne weiteres ein uneingeschränkter Anspruch.

1. Vorliegen einer Ausnahmesituation?

Es ist zunächst notwendig, den von § 5 PartG verwendeten Begriff "sollen" näher zu untersuchen. In Abgrenzung zu den Begriffen „müssen“ und „können“ wird dieser Begriff juristisch so verwendet, dass **grundsätzlich** eine Gleichbehandlung notwendig ist, in atypischen **Ausnahmefällen** aber von diesem Grundsatz abgewichen werden kann. Hieraus folgt, dass als erstes untersucht werden muss, ob der vorliegende Fall eine Ausnahmesituation darstellt.

Laut Sachverhalt wirft das ZDF der PNA vor, sie verfolge verfassungsfeindliche Ziele, und begründet damit den Ausschluss der PNA von den grundsätzlich zur Verfügung gestellten Wahlwerbezeiten. Das sog. "Parteienprivileg" in Art. 21 II 2 GG besagt aber, dass über die Frage, ob eine Partei als verfassungswidrig einzustufen ist, (allein) das BVerfG entscheidet – nicht etwa das ZDF (auch "Entscheidungsmonopol des BVerfG" genannt). Gleichzeitig beinhaltet das Parteienprivileg den Grundsatz, dass eine Partei, die *nicht* vom BVerfG als verfassungswidrig eingestuft wurde, auch nicht als solche behandelt werden darf. D.h., die vom ZDF angenommene Verfassungsfeindlichkeit der PNA ist nicht geeignet, eine Ausnahmesituation zu begründen, die eine Vorenthaltung von Werbezeiten rechtfertigen würde.

Hinweis 1: Bitte machen Sie an dieser Stelle nicht den Fehler, lang und breit zu erörtern, ob die von der PNA gezeigte Einstellung nun auf Verfassungswidrigkeit schließen lässt oder nicht! So lange das BVerfG sie nicht als verfassungswidrig eingestuft (und verboten) hat, muss die PNA wie jede andere Partei behandelt werden, gleich, ob sie de facto verfassungsfeindliche Tendenzen zeigt oder nicht. Auch etwaige Berichte des Verfassungsschutzes ändern hieran nichts.

Hinweis 2: Der Begriff „Parteienprivileg“ meint die Privilegierung der Parteien gegenüber den Vereinen (Art. 9 I GG) im Hinblick auf ein etwaiges Verbotsverfahren.

Etwas anderes gilt nur, wenn die beabsichtigten Wahlwerbespots in evidenter und schwer wiegender Weise gegen Strafgesetznormen verstoßen; wenn also etwa eindeutig zur Begehung von Straftaten

aufgerufen wird (im vorliegenden Fall wäre etwa vorstellbar, dass im Spot gezeigt wird, wie das Reichstagsgebäude in Brand gesteckt wird). In solchen Fällen sind Rundfunk und Fernsehen befugt, die Ausstrahlung der Spots zu verweigern (vgl. BVerfGE 47, 198; BVerfGE 69, 257). Das Motto der PNA "Macht kaputt, was euch kaputt macht" hat zwar einen recht aggressiven Unterton; der Aufbau der Spots zeigt aber, dass lediglich beabsichtigt wird, das bisherige politische System durch ein "Rätesystem" zu ersetzen. Insofern kann hier nicht oder zumindest nicht evident von einem Aufruf zu Straftaten ausgegangen werden.

Es liegt folglich keine Ausnahmesituation vor, die eine Ungleichbehandlung der PNA rechtfertigen würde.

2. Die Modifikationen der Chancengleichheit in § 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG

Wie sich aus § 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG ergibt, gilt das Prinzip der Chancengleichheit nicht uneingeschränkt, sondern der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien abgestuft werden (*Prinzip der abgestuften Chancengleichheit*). Aufgrund der sich hieraus ergebenden Modifikationen der Chancengleichheit könnte der PNA u.U. *kein* Anspruch auf die Wahlwerbezeiten zustehen, obwohl die Voraussetzungen von § 5 I 1 PartG, wie geprüft, erfüllt sind.

Hier ist es zunächst notwendig zu überprüfen, ob § 5 I 2-4 PartG überhaupt verfassungsmäßig sind.

a) Verfassungsmäßigkeit des § 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG

Bedenken ergeben sich v.a. im Hinblick auf den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien selbst, der aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 GG) abgeleitet wird und sich nicht nur auf Art. 21 GG, sondern auch auf Art. 3 I GG stützt.

Hinweis: Wollte die PNA rechtlich im Wege einer Verfassungsbeschwerde gegen die Vorenthaltung der Sendezeiten vorgehen, müsste sie sich tatsächlich auf Art. 3 I GG, nicht auf Art. 21 GG berufen, denn Art. 21 GG stellt insoweit keine materiell-rechtliche Anspruchsgrundlage dar (und damit auch kein Grundrecht bzw. grundrechtsgleiches Recht i.S.v. Art. 93 I Nr. 4a GG).

§ 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG wäre demnach verfassungswidrig, wenn er dazu führen würde, dass Parteien wie die PNA ungerechtfertigt ungleich i.S.d. Art. 3 I GG behandelt werden (allgemeiner Gleichheitssatz).

(1)Ungleichbehandlung

Art. 3 Abs. I GG fordert, dass wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich behandelt werden muss. Geschieht dies nicht, muss die betreffende Handlung verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Im vorliegenden Fall darf nach § 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG weniger bedeutsamen Parteien (hier: die PNA) weniger (hier: Sendezeit) gewährt werden als bedeutsamen, sprich großen Parteien (hier: die beiden großen Volksparteien CDU und SPD). Sowohl kleine als auch große Parteien können unter den Oberbegriff Partei gefasst werden. Folglich liegt hier eine Situation vor, in der zwei im Wesentlichen gleiche Gruppen ungleich behandelt werden.

(2)Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

(hier: nach der Willkürformel)

Fraglich ist nun, ob die festgestellte Ungleichbehandlung durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist.

Die Träger öffentlicher Gewalt wie das ZDF, die den Parteien Chancengleichheit zu gewähren haben, müssen trotz dieser grundsätzlichen Verpflichtung funktionsfähig bleiben. Diese Funktionsfähigkeit wäre nicht garantiert, wenn jede noch so kleine und unbedeutende Splitterpartei Anspruch auf absolute Gleichbehandlung hätte. Die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Rundfunk- und Fernsehanstalten stellt einen sachlichen Grund dafür dar, wenn weniger bedeutende Parteien im Hinblick auf Sendezeiten anders behandelt werden als die großen Parteien. Letzteres gilt insbesondere mit Blick darauf, dass

Größe und Bedeutung einer Partei Rückschlüsse auf ihre Teilnahme an der politischen Willensbildung (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) zulassen.

(3) Ergebnis zu a)

§ 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG sind (materiell) verfassungsmäßig (die formelle Verfassungsmäßigkeit stellt hier kein Problem des Falls dar).

b) Anwendung der Modifikationen von § 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG auf die PNA

Demnach stellt sich die Frage, welcher Anspruch sich für die PNA aus § 5 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG entnehmen lässt.

Laut Sachverhalt ist die PNA bisher nicht im Bundestag vertreten. Die Regelung von Satz 4 findet somit auf sie keine Anwendung. Hieran ändert sich auch nichts durch die neuesten Umfragewerte der Partei.

Gem. § 5 Abs. 1 S. 3 PartG bemisst sich die zu gewährende Leistung insbesondere nach dem Ergebnis vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Insoweit erscheint es zunächst angemessen, wenn die PNA angesichts eines Stimmenanteils von nur 2% bei den letzten Bundestagswahlen lediglich die Ausstrahlung von drei statt der geforderten sechs Wahlwerbesspots beanspruchen kann. In diesem Zusammenhang müssen, anders als oben, die neuesten Umfrageergebnisse jedoch berücksichtigt werden. Dies ergibt sich mittelbar aus Satz 3. Hier wird, wie angesprochen, festgelegt, dass die Bedeutung der Parteien *insbesondere* nach den letzten Wahlergebnissen bemessen wird. Das bedeutet, dass auch andere Faktoren Berücksichtigung, wenn auch nicht vorrangig, finden müssen.

Es erscheint hier sinnvoll, auch Kriterien zu verwerten, die einer möglichen zukünftigen Entwicklung der Partei innerhalb der kommenden Legislaturperiode gerecht werden. In die Betrachtung einzustellen sind somit z.B. die Mitgliederzahl, Umfang und Ausbau des Organisationsnetzes einer Partei, Beteiligung an Regierungen in Bund und Ländern, Vertretensein in Parlamenten sowie auch repräsentative Umfragen (sog. Prognosen).

Aus dem Sachverhalt ergibt sich für die PNA weder eine Beteiligung an Regierungen im Bund oder in den Ländern noch eine Vertretung in einem Parlament. Für eine Höherstufung der Sendezeiten spricht also allein die neueste Umfrage. Diese hat aber laut Sachverhalt der PNA erstmals, d.h. nur ein einziges Mal bisher, mehr als 5 % der Stimmen vorausgesagt. Zudem sind solche Prognosen immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet und können sich auch in kürzerer Zeit noch dramatisch ändern. Insofern ist hier davon auszugehen, dass die neueste Umfrage allein nicht ausreichen kann, um der PNA einen höheren Anspruch auf Sendezeiten einzuräumen, als das ZDF zu bewilligen bereit war.

Demnach hat die PNA keinen Anspruch auf Ausstrahlung von sechs, sondern nur von drei Spots gegenüber dem ZDF.

III. Gesamtergebnis

Das ZDF kann die Ausstrahlung der Spots nicht insgesamt verweigern. Wegen ihrer relativ geringen Bedeutung hat die PNA jedoch nur einen Anspruch auf Ausstrahlung der an sich bewilligten drei Spots.