



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 201/03**

(VG: 2 V 834/03)

Bt

### **Beschluss**

#### **In der Verwaltungsrechtssache**

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Stauch, Göbel und Alexy am 20.05.2003 - 18.35 Uhr - beschlossen:

**Der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes wird zurückgewiesen.**

**Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

**Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 4.000,00 Euro festgesetzt.**

#### Gründe:

A.

Die Antragsstellerin, die „Partei Rechtsstaatliche Offensive“, stellt sich bei den bevorstehenden Wahlen zur Bremischen Bürgerschaft am 25.05.2003 erstmals einer Landtagswahl in Bremen. Von den Mitgliedern der bisherigen Bürgerschaft gehört ein Abgeordneter, der über den Wahlvorschlag der CDU gewählt worden ist, seit dem 25.04.2003 der Antragstellerin an. Bei den Bundestagswahlen vom 22.09.2002 entfielen auf die Wahlkreisbewerber der Antragstellerin 2,04% der im Lande Bremen abgegebenen Erststimmen und auf ihre Landesliste 1,70% der Zweitstimmen (Brem.ABl. S. 708).

Die Antragsgegnerin hat die Spitzenkandidaten der Parteien, die bei den letzten Bürgerchaftswahlen mindestens ein Mandat errungen haben, eingeladen, sich heute (20.05.2003, 20 Uhr) in einem öffentlichen „Wahlforum“ den Fragen zweier Moderatoren zu stellen. Über diese Veranstaltung will sie am 21.05.2003 in ihrem halbstündigen Regionalmagazin „buten und binnen“ (1. Fernsehprogramm) ausführlich berichten; die wichtigsten Aussagen des Wahlforums sollen darüberhinaus in einer zweistündigen Sondersendung ihres ersten Hörfunkprogramms am 21.05.2003 (20.00 bis 22.00 Uhr) ausgestrahlt werden. Am 21.05.2003 sendet die Antragsgegnerin darüberhinaus im dritten Fernsehprogramm (NDR-Fernsehen in Zusammenarbeit mit Radio Bremen) ein einstündiges Wahlhearing („Bremen vor der Wahl“), bei dem alle Spitzenkandidaten der - insgesamt 15 - in Bremen oder Bremerhaven zur Wahl zugelassenen Parteien und Wählervereinigungen vorgestellt werden sollen; die Sendung ist bereits am 15.05.2003 aufgezeichnet worden.

Zu diesem „Wahlhearing“ ist auch die Antragstellerin eingeladen worden. Ihr Begehren, auch an dem „Wahlforum“ beteiligt zu werden, hat die Antragsgegnerin abgelehnt. Den Antrag der Antragstellerin, der Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, ihrem Spitzenkandidaten die Teilnahme an dem „Wahlforum“ zu gestatten, hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom heutigen Tage abgelehnt. Mit der am Nachmittag beim Oberverwaltungsgericht eingegangenen Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihr Begehren weiter. Um 18.20 Uhr hat die Antragsgegnerin schriftlich zugesichert, dem Spitzenkandidaten der Antragstellerin sowie den Spitzenkandidaten der FDP und der PDS bis spätestens zum 23.05.2003 Gelegenheit zu geben, im Rahmen des Fernsehmagazins „buten und binnen“ sowie im ersten Hörfunkprogramm in einem insgesamt fünfminütigen moderierten Block zu Fragen aus dem Themenbereich des „Wahlforums“ Stellung zu nehmen. Die Antragstellerin hat, nachdem ihr diese Zusicherung übermittelt worden ist, erklärt, sie halte uneingeschränkt an ihrem ursprünglichen Begehren fest.

## B.

Die Beschwerde ist unbegründet. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf eine Beteiligung ihres Spitzenkandidaten an dem „Wahlforum“, nachdem die Antragsgegnerin zugesichert hat, die Antragstellerin über die Teilnahme an dem für alle Wahlvorschläge offenen „Wahlhearing“ hinaus noch in einem weiteren wahlbezogenen Beitrag zu Wort kommen zu lassen. Zu diesem Ergebnis ist der beschließende Senat in der ihm zur Entscheidung verbliebenen Zeit aufgrund einer summarischen Würdigung gelangt, bei der er sich von folgenden Gesichtspunkten hat leiten lassen:

### 1.

Die Entscheidung darüber, welche Parteien an einer redaktionell gestalteten Wahlsendung einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt beteiligt werden, steht nicht im freien Belieben der Rundfunkanstalt.

Auch wenn eine solche Entscheidung grundsätzlich unter dem Schutz der Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) steht, hat sie dem - gleichfalls verfassungsrechtlich (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) - geschützten Recht der Parteien auf Chancengleichheit im Wahlkampf Rechnung zu tragen. Das Gebot der Chancengleichheit verlangt freilich

nicht die formale Gleichbehandlung aller Parteien, die sich zur Wahl stellen, sondern lässt Raum dafür, der unterschiedlichen politischen Bedeutung der Parteien in angemessener Weise Rechnung zu tragen (Prinzip der abgestuften Chancengleichheit). Zwischen der Rundfunkfreiheit einerseits und dem Recht auf Chancengleichheit der Parteien andererseits ist ein Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz in der Weise herzustellen, dass beide Rechtspositionen zu möglichst optimaler Wirksamkeit gelangen können.

Diese verfassungsrechtliche Ausgangsposition hat der beschließende Senat in seinem Beschluss vom 18.09.1991 (DVBl 1991,1269 = AfP 1991,775) näher ausgeführt, auf den insoweit zur Vermeidung der Wiederholung verwiesen werden kann. Der dort entwickelte Ansatz, dem auch der Bremische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 23.12.1996 (BremStGE 6,89 = LVerfGE 5,175 gefolgt ist und den zahlreiche andere Verwaltungsgerichte (vgl. zuletzt z.B. VGH Baden-Württemberg NVwZ-RR 1997,629; OVG Nordrhein-Westfalen NJW 2002,3417) teilen, wird auch von den Beteiligten nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen. An ihm ist festzuhalten.

2.

Die Antragsgegnerin ist grundsätzlich nicht gehindert, eine redaktionell gestaltete Wahlendung durchzuführen, an der nur die Spitzenkandidaten der bereits im Parlament vertretenen Parteien teilnehmen. Sie ist nicht verpflichtet, stets Vertreter aller zur Wahl zugelassenen Parteien und Vereinigungen zu einer derartigen Sendung einzuladen.

Eine solche Beteiligung aller ist weder durch den Grundsatz der Chancengleichheit der Antragstellerin geboten noch würde sie dem redaktionellen Gestaltungsspielraum der Antragsgegnerin gerecht. Die Antragsgegnerin muss ihre Sendung in redaktioneller Freiheit so gestalten können, dass sie eine möglichst große Zahl von mehr oder weniger politisch interessierten Zuschauern erreicht und diesen in begrenzter Zeit möglichst viele wahlrelevante Informationen vermittelt. Dies setzt eine Begrenzung des Formats, eine auf das Wesentliche konzentrierte und um Spannung bemühte Darstellung voraus. Dabei muss auch die bisher zu Tage getretene unterschiedliche Relevanz der einzelnen Parteien deutlich werden können. Eine Beschränkung des Teilnehmerkreises kann daher sowohl durch die unterschiedliche politische Bedeutung der miteinander konkurrierenden Parteien als auch durch konzeptionelle Überlegungen der Programmgestaltung gerechtfertigt sein.

3.

Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Beschränkung ist aber, dass ein über die betroffene Sendung hinausweisendes redaktionelles Gesamtkonzept vorliegt, das dafür Sorge trägt, den von der konkreten Sendung ausgeschlossenen Parteien auf andere Weise hinreichend Publizität zu verschaffen. Diese ist nur dann gewährleistet, wenn jedenfalls den Parteien, die zwar bisher nicht im Parlament vertreten waren, sich aber gleichwohl nicht nur gelegentlich am politischen Leben beteiligt haben, sowohl quantitativ als auch inhaltlich und zeitlich noch Gelegenheit verbleibt, den Wähler zu erreichen. Das OVG Nordrhein-Westfalen hat dies in der zitierten Entscheidung, die das Begehren des Spitzenkandidaten der FDP betraf, am „TV-Duell“ der Kanzlerkandidaten von SPD und CDU/CSU bei den letzten Bundestagswahlen beteiligt zu werden, wie folgt formuliert: „Wenn eine Partei ... nicht als Teilnehmerin einer konkreten Sendung zu berücksichtigen ist, ist ihrem Anspruch auf Chancengleichheit nur dann Genüge getan, wenn sie im Ge-

samtprogramm der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - auch und gerade unter Einbeziehung der konkreten Sendung - insgesamt entsprechend ihrer Bedeutung angemessen berücksichtigt wird. Ist das nicht der Fall, kann - je nach den Gesamtumständen - auch ein Anspruch an einer konkreten Sendung bestehen.“ (NJW 2002,3417 <3419f.>). Dem schließt sich der Senat an.

4.

Das von der Antragsgegnerin ursprünglich verfolgte Gesamtkonzept trägt dem Anspruch der Antragstellerin auf Wahrung der Chancengleichheit im Wahlkampf nicht hinreichend Rechnung.

a)

Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Antragsgegnerin im Rahmen ihrer laufenden Berichterstattung über die Antragstellerin informiert hat. Diese Berichterstattung war ereignisbezogen (z.B. Gründung eines Landesverbands, Übertritt eines Abgeordneten, Veranstaltung eines Bundesparteitags in Bremen) und stand nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den bevorstehenden Wahlen.

b)

Der Bedeutung der Antragstellerin wird nicht schon hinreichend dadurch Rechnung getragen, dass sie - wie die 14 anderen Wahlvorschläge - mit einem Anteil von drei Minuten im Rahmen des „Wahlhearings“ zu Wort kommt.

Durch diese Sendung wird der Bedarf an Basisinformation über alle Wahlbewerber abgedeckt. Eine solche Basisinformation ist für jeden Wahlbewerber notwendig, aber nicht für alle Wahlbewerber hinreichend. Die Antragstellerin kann sich in dieser Sendung zwar kurz vorstellen oder ihr Vorhandensein wieder in Erinnerung rufen. Ihr werden aber nicht mehr Möglichkeiten zur Darstellung ihrer Positionen verschafft als zum Beispiel Gruppierungen, die bisher nicht in relevanter Weise im politischen Willensbildungsprozess in Erscheinung getreten sind und nur mit vier oder fünf Kandidaten antreten. Von diesen Gruppierungen unterscheidet sich die Antragstellerin aufgrund ihrer bisherigen Präsenz im politischen Leben aber deutlich. Das ergibt sich nicht nur aus dem Ergebnis der Bundestagswahl, sondern auch aus den Veranstaltungen und Presseerklärungen, mit denen die Antragstellerin sich in der Vergangenheit kontinuierlich an die Öffentlichkeit gewandt und die auch die Antragsgegnerin - wie die übrigen Medien - für berichtenswert gehalten hat. In noch stärkerem Maße gilt dies auch für zwei andere Parteien, die bisher nicht im Parlament vertreten, aber gleichwohl dauerhaft in der Öffentlichkeit präsent sind und einen landesweiten Stimmanteil von 2,52% (FDP) bzw. 2,89% (PDS) bei den letzten Bürgerschaftswahlen sowie einen Zweitstimmenanteil von 6,70% (FDP) bzw. 2,24% (PDS) erzielt haben (Brem.ABl. 1999, S. 509; 2002, S. 707). Dabei kann auch nicht vernachlässigt werden, dass die Antragstellerin in einem Landesparlament, die beiden anderen Parteien sogar in mehreren anderen Landesparlamenten und im Bundestag vertreten sind. So berechtigt es ist, zwischen der Antragstellerin und den in die Bremische Bürgerschaft Parlament gewählten Parteien wegen ihrer unterschiedlichen Bedeutung zu differenzieren, so unangemessen wäre es, die Antragstellerin nicht anders zu behandeln als Wahlvorschläge, die bisher nur mit Wahlergebnissen von unter einem Prozent oder überhaupt nicht in Erscheinung getreten sind. Eine an den Stimmergebnissen orientierte Dif-

ferenzierung zwischen Parteien unterhalb der Fünf-Prozent-Grenze ist, wie die Regelungen der Wahlkampfkostenerstattung zeigt, dem geltenden Recht nicht fremd.

c)

Das kurz vor der Wahl ausgestrahlte „Wahlforum“ ohne Beteiligung der Antragstellerin wirkt sich in besonderer Weise zu Lasten von deren Wahlchancen aus, weil es der Antragstellerin nicht mehr möglich ist, im Rahmen anderer Wahlsendungen der Antragsgegnerin zu dieser zentralen Diskussionsveranstaltung Stellung zu nehmen. Diesem zeitlichen Aspekt hätte die Antragsgegnerin Rechnung tragen müssen. Wie der Bremische Staatsgerichtshof in seiner zitierten Entscheidung vom 23.12.1996 ausgeführt hat, ergeben sich umso stärkere Bindungen aus der Parteienfreiheit und -gleichheit auch für die Gestaltung redaktioneller Wahlsendungen, je näher eine Wahl rückt und je „heißer“ der Wahlkampf möglicherweise wird (BremStGHE 6,89 <105> = LVerfGE 5,175 <191>). Auch das OVG Nordrhein-Westfalen sieht in seinem Beschluss zum „TV-Duell“ der Kanzlerkandidaten Bedenken, wenn eine Sendung mit diesem Programmzuschnitt erst wenige Tage vor der Wahl ausgestrahlt würde, weil den nicht beteiligten Parteien dann nicht mehr ausreichend Gelegenheit gelassen würde, auf die Äußerungen der zu Wort gekommenen Kandidaten in angemessener Weise zu reagieren und mit eigenen Positionen noch Aufmerksamkeit zu finden (NJW 2002,3417 <3419>).

d)

Der - kompensationslose - Ausschluss der Antragstellerin von dem „Wahlforum“ findet seine Rechtfertigung auch nicht schon darin, dass diese Veranstaltung einem Rückblick auf die parlamentarische Arbeit der vergangenen Legislaturperiode dienen soll, an der die Antragstellerin nicht beteiligt war (die parlamentarische Präsenz eines Mitglieds von weniger als einem Monat ist in diesem Zusammenhang zu vernachlässigen).

Zwar ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass die Antragstellerin eine Veranstaltung im Rahmen ihrer Wahlsendungen dem Rückblick auf die vergangene Legislaturperiode widmet. Es ist auch von wahlpolitischer Bedeutung, wenn die vor vier Jahren ins Parlament gewählten Parteien daraufhin befragt werden, ob sie sich ihren Ankündigungen und Versprechen gemäß verhalten haben. Bei einer solchen Fragestellung ergibt sich die Beschränkung des Teilnehmerkreises unmittelbar aus der Thematik der Rechenschaftsablegung. Der daraus folgende Ausschluss anderer Bewerber ist aber nur gerechtfertigt, wenn die Rückschau Teil eines breiteren Angebots von Wahlsendungen mit unterschiedlicher Thematik ist. Bietet die Antragsgegnerin aber - wie zunächst geplant - außer dem „Wahlforum“ nur noch ein „Wahlhearing“ mit Basisinformationen über jeden Wahlvorschlag an, fehlt es an einem Forum, auf dem die Parteien ihre zukunftsorientierten Vorstellungen für die neue Legislaturperiode einbringen können. Unter diesen Umständen wird sich auch durch eine rigide Moderation kaum vermeiden lassen, dass eine als Rückschau konzipierte Sendung die Funktion der Präsentation für die Zukunft übernimmt.

Die Ankündigung des „Wahlforums“ im Internet lässt im Übrigen erkennen, dass - jedenfalls nach dem ursprünglichen Konzept - von einem Rückblick nicht die Rede sein kann, sondern die „Programme“ und die „Positionen“ der Parteien „zu den großen Themen wie z.B. ‘Haushaltssanierung’, ‘Selbständigkeit’ oder ‘Bildungspolitik’“ diskutiert werden sollen. Erst in dem nachgereichten „Konzept zum Wahlforum am 20.5.“ (ohne Datum; Bl. 37f.

GA) wird ausgeführt, hinter der Auswahl der Teilnehmer stehe die konzeptionelle Idee, dass die Kandidaten „*zuallererst*“ über die politische Arbeit der vergangenen Jahre befragt werden sollten; „*alle Fragen zur Zukunft Bremens (ergäben) sich aus dieser spezifischen Rückschau*“ auf die parlamentarische Arbeit der vergangenen Legislaturperiode. Der Rückblick soll also offenkundig nur als Einstieg für eine zukunftsbezogene Diskussion dienen.

5.

Die in dem ursprünglichen redaktionellen Gesamtkonzept der Antragsgegnerin enthaltene Beschränkung auf zwei Wahlsendungen, von denen eine der nicht abgestuften Vorstellung aller Wahlvorschläge dient und die andere nur die bisher in der Bürgerschaft vertretenen Parteien berücksichtigt, ist daher geeignet, die Erfolgsaussichten der Antragstellerin bei den bevorstehenden Bürgerschaftswahlen in sachlich nicht gerechtfertigter Weise zu mindern. Die Antragsgegnerin hätte ihr Konzept ohne Rücksicht auf diesen Umstand nicht durchsetzen dürfen (vgl. auch BVerfG, NJW 2002,3417 m.w. Nwn.). Ob der Antragstellerin die Teilnahme an dem „Wahlforum“ durch Erlass einer einstweiligen Anordnung zu ermöglichen oder auf andere Weise Vorkehrung gegen einen Rechtsverlust der Antragstellerin zu treffen gewesen wäre, bedarf jedoch keiner Entscheidung mehr, denn die Antragsgegnerin hat den dargestellten Bedenken Rechnung getragen und ihr Konzept nachgebessert.

Sie hat die bisherige Zweiteilung in Basisinformation über alle Wahlvorschläge und ausführliche Diskussion unter den in der Bürgerschaft vertretenen Parteien dadurch modifiziert, dass sie eine „dritte Ebene“ zu Gunsten der Parteien eingezogen hat, die bei den letzten Wahlen zwar nicht in die Bürgerschaft gewählt worden sind, aber gleichwohl im politischen Leben des Landes kontinuierlich in Erscheinung getreten sind. Sie hat damit eine weitere Plattform geschaffen, auf der sich diese Parteien anders als die bisher erfolgreichen „großen“, aber auch anders als die „ganz kleinen“ Parteien darstellen können.

6.

Durch diese Differenzierung wird dem Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit angemessen Rechnung getragen.

a)

Die Antragstellerin wird dadurch, dass sie - gemeinsam mit den beiden anderen Parteien vergleichbarer Größenordnung - noch einmal im redaktionellen Programm der Antragsgegnerin zu Wort kommt, deutlich von den übrigen kleinen Parteien abgehoben, die sowohl hinsichtlich der bisher erreichten Stimmresultate als auch hinsichtlich der Beteiligung an der politischen Willensbildung zwischen den Wahlen nicht in gleicher Weise wie die Antragstellerin in Erscheinung getreten sind. Sie wird zu den gleichen Themen befragt, zu denen sich die bisher im Parlament vertretenen Parteien im „Wahlforum“ äußern. Dies geschieht nach der Ausstrahlung des „Wahlforums“ in enger zeitlicher Nähe zum Wahltermin, so dass die Antragstellerin auch auf die aktuellen Schwerpunkte der Schlussphase des Wahlkampfes eingehen kann.

b)

Zwar bleibt der ihr zur Verfügung stehende Raum voraussichtlich hinter dem zurück, den die im Parlament vertretenen Parteien haben, wenn die Antragsgegnerin die Berichter-

stattung über das „Wahlforum“ zum Schwerpunkt ihrer halbstündigen „buten und binnen“-Ausgabe vom 21.05.2003 macht. Eine solche mögliche Abstufung trägt aber der Tatsache Rechnung, dass die Antragstellerin - jedenfalls bisher - hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung deutlich hinter den großen Parteien zurückbleibt. Sie selbst behauptet eine solche Vergleichbarkeit im übrigen auch nur für Hamburg, wo sie einen Stimmanteil von 19,4% erreicht hat. Allein der Hinweis, dass Hamburg ein „nahegelegener und strukturverwandter Stadtstaat“ sei, rechtfertigt nicht die Annahme, die dortigen politischen Verhältnisse ließen sich auf Bremen übertragen.

Die Antragstellerin wird in den Wahlsendungen der Antragsgegnerin daher nunmehr in einer Weise berücksichtigt, die jedenfalls nicht hinter der ihr zukommenden Bedeutung zurückbleibt.

Einen Anspruch auf weitergehende Berücksichtigung hat die Antragstellerin nach dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit nicht.

7.

Die Antragstellerin kann auch nicht mit Erfolg geltend machen, sie habe einen Anspruch, wie die DVU behandelt zu werden, weil sie wie diese mit einem Abgeordneten in der Bremischen Bürgerschaft vertreten sei.

Der Abgeordnete der DVU ist bei den letzten Wahlen in die Bürgerschaft gewählt worden, bei denen die DVU landesweit einen Stimmanteil von 3,03% und im Wahlbereich Bremerhaven einen Stimmanteil von 5,99% erzielt hat. Er hat während der gesamten Legislaturperiode für die DVU an den Sitzungen der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) teilgenommen. Der Abgeordnete, auf den sich die Antragstellerin beruft, ist hingegen auf der Liste der CDU in die Bremische Bürgerschaft gewählt worden und hat bis kurz vor Ende der Legislaturperiode der CDU und deren Bürgerschaftsfraktion angehört. Er gehört der Antragstellerin nach deren eigenen Angaben erst seit dem 25.04.2003 an. Seitdem hat nur eine Sitzung der Bremischen Bürgerschaft stattgefunden. Bei dieser Gelegenheit hat sich der Abgeordnete zu insgesamt drei Tagesordnungspunkten zu Wort gemeldet. Dieser Sachverhalt rechtfertigt nicht den Schluss, die Antragstellerin sei in der vergangenen Legislaturperiode als eine parlamentarische Kraft in Erscheinung getreten, die den anderen Parteien vergleichbar sei und bei der Durchführung des „Wahlforums“ nicht unberücksichtigt bleiben dürfe.

8.

Die Antragstellerin hat daher jedenfalls, nachdem die Antragsgegnerin ihre Zusicherung über einen weiteren u.a. auch der Antragstellerin gewidmeten Beitrag abgegeben hat, keinen Anspruch auf Berücksichtigung im Rahmen des „Wahlforums“. Da sie gleichwohl an ihrem ursprünglichen Antrag unverändert festgehalten hat, ist die Beschwerde mit der Folge zurückzuweisen, dass die Antragstellerin die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen hat (§ 154 Abs. 2 VwGO).

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 13 Abs. 1 Satz 2, 20 Abs. 3 GKG.

gez. Stauch

gez. Göbel

gez. Alexy