

Kurze Beiträge

Dr. Georgios Gounalakis, Frankfurt

Sind Rundfunksender zur Ausstrahlung „nationalistischer Wahlwerbespots“ verpflichtet?***I. „Nationalistische Wahlwerbespots“**

Der Streit um die Ausstrahlung von Wahlwerbespots politischer Parteien hat in der Vergangenheit schon manches Gericht beschäftigt; darunter mehrfach auch das BVerfG¹. Es ging und geht stets um die Frage, ob dem Sender ein Zurückweisungsrecht aus inhaltlichen Gründen zusteht, ein Problemkreis, der in Wahlkampfzeiten besonders virulent wird:

1. Erst jüngst hatte das VG Berlin² einen Fernsehwerbespot der „Republikaner“ während des Wahlkampfes für das Berliner Abgeordnetenhaus im Januar 1989 zu beurteilen, der vom Sender Freies Berlin (SFB) zurückgewiesen worden war. Der Spot bestand aus zwei Teilen: Im ersten Teil wurden Bilder von Berlin, insbesondere von ausländischen Bürgern, gezeigt, die von der Filmmelodie „Spiel mit dem Tod“ untermalt waren. Im zweiten Teil stellte der Parteivorsitzende Ziele und Forderungen der Republikaner dar. Das VG hat den SFB zur Ausstrahlung des Spots verpflichtet.

2. Auch der Rechtsstreit vor dem LG Mainz³ kurz vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 1989 zwischen der Deutschen Volkunion und SAT 1 betrifft die nämliche Problematik: Neu an dem Mainzer Rechtsstreit ist allerdings, daß erstmals ein privater Sender (SAT 1) einen Wahlspot (der DVU) zurückgewiesen hat, und zwar aus inhaltlichen Gründen, während in den bislang anhängigen Verfahren, einschließlich dem vor dem VG Berlin, öffentlichrechtliche Sender (ARD oder ZDF) die Sendung der Spots verweigert hatten. Zuvor hatte der Privatsender allen politischen Parteien im Vorfeld der Europawahl für die Ausstrahlung von Wahlwerbesendungen Sendezeiten aufgrund ihrer „Grundsätze für die Vergabe von Sendezeiten an politische Parteien zur Vorbereitung der Europawahl am 18. 6. 1989“ eingeräumt, auch der DVU. SAT 1 wurde daraufhin vom LG Mainz verpflichtet, den Wahlwerbespot auszustrahlen. Im Spot wurden u. a. folgende Ziele und Forderungen der DVU vorgestellt: „Deutschland soll deutsch bleiben. Erst Deutschland, dann Europa.“ DVU wählen, „damit kriminelle Ausländer endlich verschwinden und die Scheinasylanten ausgewiesen werden“. „Die Bonner Parteien haben uns bisher nur betrogen. Sie stecken unsere Steuergelder in die eigene Tasche oder verschleudern sie an die EG oder an das Ausland. Damit muß Schluß sein.“ „Die Türkei den Türken, aber Deutschland den Deutschen.“ Zum Abschluß wurde die 1. Strophe des Deutschland-Liedes gesungen.

II. Zurückweisungsrecht aus inhaltlichen Gründen?

Die primäre Frage, ob öffentlichrechtliche oder private Sender von Verfassungs wegen verpflichtet sind, Wahlwerbung überhaupt zu senden, ist zu verneinen. Ein Anspruch der Parteien auf Einräumung von Sendezeiten ist im Grundgesetz nirgendwo verankert: Ein originäres Recht der politischen Parteien auf Wahlwerbung im Rundfunk läßt sich weder aus Art. 21 GG noch aus Art. 5 I 1 GG herleiten: Hierzu bedarf es vielmehr einfachgesetzlicher Grundlagen⁴. Wo solche bestehen⁵, haben die politischen Parteien einen Anspruch auf Einräumung angemessener Sendezeiten. Wo entsprechende Regelungen fehlen, besteht kein Rechtsanspruch und daher für private Sender auch kein Kontrahierungszwang. Wenn aber politischen Parteien in Wahlkampfzeiten gleichwohl Wahlwerbung im Rundfunk eingeräumt wird, wie dies jahrelang Praxis der öffentlichrechtlichen Sender ARD und ZDF und neuerdings auch von SAT 1 ist, so gebietet der Gleichheitssatz (Art. 3 GG, § 5 PartG) die Wahrung der Chan-

* Zu VG Berlin, NJW 1990, 402 und LG Mainz NJW 1990, 2557 (in diesem Heft).

1) BVerfGE 7, 99 = NJW 1957, 1513; BVerfGE 14, 121 = NJW 1962, 1493; BVerfGE 34, 160; 47, 198 = NJW 1978, 1043; BVerfGE 67, 149 = NJW 1984, 2201; BVerfGE 69, 257 = NJW 1985, 2521.

2) NJW 1990, 402f.

3) LG Mainz, NJW 1990, 2557 (in diesem Heft).

4) Vgl. Röper, NJW 1987, 2984f.

5) Vgl. z. B. § 21 I SchlHRundfunkG; § 21 I NdsRundfunkG; § 25 I HbgMedienG; § 9 II SaarRundfunkG und § 19 II NRWMedienG.

cengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb um die Wählerstimmen und verbietet damit die Parteiendiskriminierung⁶. Die Entscheidung, die Sender hier also treffen können, ist, entweder allen Parteien Wahlwerbung zu gestatten oder aber keiner. Diese Frage wurde für die Vergangenheit im ersten Sinne entschieden. Für die Zulässigkeit einer Zurückweisung von Wahlwerbespots gelten deshalb die vom *BVerfG* gesetzten klaren Leitlinien, die den Sendern nur einen ganz engen Beurteilungsspielraum belassen. Nach diesen Kriterien hat ein öffentlichrechtlicher Sender nur dann ein Recht, die Wahlwerbung einer politischen Partei aus Gründen ihres Inhalts von der Ausstrahlung auszuschließen, wenn sie evidente und ins Gewicht fallende Verstöße gegen allgemeine Normen des Strafrechts enthält⁷. Hieran war der SFB, als Träger öffentlicher Gewalt, unmittelbar gebunden. Diese Kriterien hat sich aber auch der Privatsender SAT 1 in seinen „Grundsätzen“ zu eigen gemacht, wenn hier „ein evidenter, nicht geringfügiger Verstoß gegen das Strafgesetz“ gefordert wird. SAT 1 ist daher nicht anders zu behandeln als öffentlichrechtliche Sender auch: Wer allen legalen politischen Parteien Wahlsendezeit anbietet, darf einzelne nicht diskriminieren⁸. Dies ergibt sich – anders als für öffentlichrechtliche Sender – nicht direkt aus Art. 3 und 21 GG, wohl aber aus §§ 826 BGB, 26 II GWB. Greift § 26 II GWB auch nicht unmittelbar, da politische Parteien keine Unternehmen im Sinne des GWB sind, so ist nach der „Radsportverband-Entscheidung“ des *BGH* die Norm jedenfalls ihrem Rechtsgedanken nach anzuwenden: Zwar hat der *BGH* dort konkret zu § 27 GWB Stellung bezogen⁹. Es ist aber „kein plausibler Grund ersichtlich, warum § 26 II GWB nicht in entsprechender Weise für die Formulierung des Tatbestandes eines generellen privatrechtlichen Diskriminierungsverbotes heranzuziehen ist“¹⁰. Das Zurückweisungsrecht der Rundfunkanstalten, ob öffentlichrechtliche oder private, unterliegt also engen Grenzen.

1. Der Wahlwerbespot der „Republikaner“ hat, wie unschwer zu sehen und hören ist, eine ausländerfeindliche Tendenz: Er erzeugt, äußerst subtil aber dennoch unüberschbar, „eine negative Stimmung“ gegen ausländische Bürger und dies mit Absicht, wie das *VG Berlin* zutreffend bemerkt. Ausländer werden in ein „schlechtes Licht“ gerückt, ja sogar auf eine Ebene gehoben mit „gewalttätigen Chaoten“. Schlimmer noch: Dem Betrachter wird, durch Untermauerung der Berlinbilder mit der Filmmelodie „Spiel mir das Lied vom Tod“ das Gefühl vermittelt, die gezeigten „Übel der Stadt“, einschließlich der ausländischen Bürger, führten zum Tode Berlins. Die äußerst subtile Art der Aufmachung und Zielsetzung, darüber kann es keinen Zweifel geben, überschreitet die Grenzen des guten Geschmacks und der fairen Wahlwerbung. Mehr noch: Sie rufen beim Betrachter Abscheu hervor! Liegt darin aber auch zugleich ein evidenter und ins Gewicht fallender Strafrechtsverstoß, insbesondere gegen § 130 StGB (Volksverhetzung), der allein nach der Rechtsprechung des *BVerfG* ein Zurückweisungsrecht der Rundfunkanstalt begründet? Das *VG Berlin* sagt: Nein. Zu Recht. Gewiß: Der Spot schürt eine feindselige Stimmung gegen ausländische Bürger; ein Strafrechtsverstoß aber läßt sich nicht festmachen. § 130 StGB verlangt einen „Angriff auf die Menschenwürde anderer“ durch Handlungen von erheblicher Intensität und Schwere, wie „Aufstachelung zum Haß“, „Aufforderung zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen“, „Beschimpfung“, „böswillige Verächtlichmachung“ oder „Verleumdung“. Die subtile Art der Aufmachung läßt weder die Verletzung dieser Merkmale erkennen noch einen Angriff auf die Menschenwürde ausländischer Bürger: Der Spot zeigt sie nicht „in entwürdigenden Situationen“ oder als „unterwertige Menschen“. Ein solcher Angriff würde aber gerade voraussetzen, daß ihnen das Lebensrecht in der Gemeinschaft bestritten oder sie als unterwertig dargestellt werden¹¹. Dem Sender war es deshalb verwehrt, als Träger öffentlicher Gewalt, durch administrative Maßnahmen in den Kernbereich der Parteitätigkeit, wozu Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen gehört, in einer die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigenden Art und Weise einzugreifen, womit zugleich die Informationsfreiheit der Wähler hinsichtlich zentraler Aussagen der zur Wahl gestellten politischen Programme gefährdet wäre.

2. Auch der streitige Werbespot der DVU ist augenfällig durch nationalistisches Gedankengut geprägt. Das *LG Mainz* spricht

von unüberschbaren „nationalistischen Zügen“; dies überrascht nicht; niemand rechnet bei einer Partei wie der DVU, die dem rechten Parteienspektrum angehört, mit einer liberalen Wahlwerbung. Nationalistische Gedanken sind das Markenzeichen extrem rechter Parteien oder Bewegungen wie der DVU sowie der befreundeten und im Europawahlkampf verbündeten NPD, HLA oder BI-Ausländerstopp. Stichworte wie multinationale oder multikulturelle Gesellschaft geraten hier leicht zum Angriffspunkt von Vertretern deutschtümeliger Interessen: Ihr Patentrezept gegen diese „dunklen Wolken am deutschen Himmel“ ist nicht neu: „Deutschland den Deutschen“. So jedenfalls sieht es die DVU, die endlich „deutsche Interessen durchsetzen“ will. Wo aber nur anfangen?

Ein junger Mann im Wahlwerbespot gibt die Antwort: „Meine Stimme für die DVU, damit kriminelle Ausländer endlich verschwinden und die Scheinasylanten endlich ausgewiesen werden.“ So einfach ist das. Weg mit den straffällig gewordenen, nicht abgeschobenen Ausländern, weg mit den Wirtschaftsasylanten. Diese Lösung ist sicherlich moralisch angreifbar und humanitär verwerflich. Stellt sie aber auch einen evidenten und ins Gewicht fallenden Strafrechtsverstoß dar, der allein SAT 1 berechtigen würde, den Wahlsport zurückzuweisen? Das *LG Mainz* sagt: Nein. Zu Recht. Sicherlich ist hier eine deutliche Abneigung gegen ganz bestimmte in der Bundesrepublik lebende Gruppen von Ausländern spürbar. Dies reicht jedoch nicht. Das politische Ziel der DVU, diese Ausländergruppen abzuschieben, ist noch kein Verstoß gegen das Strafgesetz und hier gegen § 130 StGB. Es wird ja nicht behauptet, alle Ausländer seien Kriminelle und alle Asylbewerber seien Scheinasylanten.

„Deutschland soll deutsch bleiben“ und „Die Türkei den Türken, aber Deutschland den Deutschen“ so heißt es weiter im Werbespot. Werden dadurch alle Ausländer beleidigt i. S. der §§ 185 ff. StGB? Das *LG Mainz* sagt: Nein. Auch dies zu Recht. Mit der hier zum Ausdruck kommenden politischen Zielvorstellung, nämlich das Anwachsen des Ausländeranteils in der Bevölkerung zu stoppen, will die DVU Stimmen gewinnen. Dies ist legitim. Das wollen andere Parteien auch. Das Thema steht im Brennpunkt zahlreicher öffentlicher Diskussionen. Es wird sehr kontrovers behandelt. Man kann, wie ich meine, die politischen Forderungen mit guten Gründen ablehnen, aber man kann nicht die politische Meinungsäußerung zensieren, denn sie ist durch Art. 21 und 5 I 1 GG gedeckt. Die mit dem Werbespot ausgedrückte politische Zielvorstellung leistet letztlich nur einen Beitrag unter vielen zur öffentlichen Meinungsbildung. Eine evidente, ins Gewicht fallende generelle Geringschätzung oder Mißachtung der Würde ausländischer Bürger enthält er nicht, wenn gleich gewisse negative Auswirkungen auf deren Rechtskreis nicht zu übersehen sind. Solch negative Auswirkungen schaffen aber noch kein Zurückweisungsrecht der Sender. Sie müssen, so das *BVerfG*, als unvermeidliche Folge des Wahlsports hingenommen werden.

6) *BVerfGE* 21, 196 (199 f.); 34, 160 (163); 47, 198 (225).

7) *BVerfGE* 47, 198 (230 ff.) = NJW 1978, 1043; *BVerfGE* 67, 149 (152) = NJW 1984, 2201; *BVerfGE* 69, 257 (268) = NJW 1985, 2201; st. Rspr.

8) Lediglich für die Presse hat das *BVerfG* in dem Montabaur-Beschluß (*BVerfGE* 42, 53 [62] = NJW 1976, 1627) eine Pflicht zur „Neutralität im Wahlwettbewerb der politischen Parteien“ verneint.

9) Ein Radsportverband, also ebenfalls kein Unternehmen, begehrte Aufnahme in den Deutschen Sportbund. Nach dessen Satzung war dies allerdings nicht möglich. Der *BGH* hat entschieden, daß ein Aufnahmezwang u. U. trotz entgegenstehender Satzung bestehen kann: „Ob und inwieweit das der Fall ist, ist grundsätzlich nach der an die Vorschrift des § 826 BGB und an die Tatbestandselemente des § 27 GWB angelehnten Formel zu bestimmen, daß die Ablehnung der Aufnahme, auch wenn das vom Text der Satzung gedeckt wird, nicht zu einer – im Verhältnis zu bereits aufgenommenen Mitgliedern – sachlich nicht gerechtfertigten ungleichen Behandlung und unbilligen Benachteiligung eines die Aufnahme beantragenden Bewerbers führen darf“ (*BGHZ* 63, 282 [283] = NJW 1975, 771).

10) *Kühler*, Pflicht der Presse zur Veröffentlichung politischer Anzeigen?, 1976, S. 29 f.

11) *BGHSt* 21, 371 (373) = NJW 1968, 309; *BGHSt* 31, 226 (231) = NJW 1983, 1205; *OLG Celle*, NJW 1982, 1545 (1546); *Lackner*, StGB, 17. Aufl. (1987), § 130 Anm. 3; *Schönke-Schröder*, StGB, 23. Aufl. (1988), § 130 Rdnr. 7 m. w. Nachw.

„Die Bonner Parteien haben uns bisher nur betrogen. Sie stecken unsere Steuergelder in die eigene Tasche oder verschleudern sie an die EG oder an das Ausland“, können wir im Wahlspot hören und sehen. Ist dies eine strafrechtlich relevante Beleidigung der Bonner Parteien? Das *LG Mainz* sagt: Nein. Zu Recht. Auch hier hat das *BVerfG* unmißverständlich geklärt: Selbst scharfe, von demokratischen Parteien mit Recht als herabsetzend empfundene, im politischen Tageskampf aber nicht ungewöhnliche Polemik ist hinzunehmen, da die angegriffenen Parteien die Möglichkeit haben, sich hiergegen politisch zu wehren: Sie haben das Recht zum Gegenschlag.

Das Absingen der ersten Strophe des Deutschlandliedes mag mancher als geschmacklos empfinden, strafrechtlich verboten ist es freilich nicht. Und auch der Wahlspot als Ganzes enthält keine verfassungsfeindlichen Äußerungen. Der Sender hat auch insoweit kein Zurückweisungsrecht: Eine so weitreichende Inhaltskontrolle der Wahlspots politischer Parteien durch Rundfunkanstalten, so das *BVerfG*, läßt das in Art. 21 GG umschriebene Parteienprivileg nicht zu. Dabei macht es m. E. keinen Unterschied, ob es sich um öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Sender handelt: Nach den vom *BVerfG* aufgestellten Grundsätzen gehört die Wahlwerbung im Fernsehen heute zu den wichtigsten Mitteln im Wahlkampf der politischen Parteien. Die Vergabe von Fernsehsendezeiten für Wahlwerbesendungen durch öffentliche wie private Sender muß daher dem Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen aller politischen Parteien (Art. 3 GG, § 5 PartG) Rechnung tragen. Die Art. 21 und 5 I 1 GG hindern die Verantwortlichen bei den Rundfunksendern nicht daran, im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung Wahlwerbespots der politischen Parteien auch auf ihren Inhalt hin zu überprüfen. Verweigert werden darf die Ausstrahlung jedoch nur bei einem evidenten, ins Gewicht fallenden Verstoß gegen das Strafgesetz. Ein solcher war vorliegend nicht festzustellen.

III. Das „rechte“ Maß

Die Wahlspots der DVU und Republikaner mögen nationalistisch und damit politisch wie moralisch zweifelhaft sein; sie mögen einen „unsaubern Geist“¹² verkörpern; sie mögen gar manchen an die letzte Strophe des Gedichts von *Emanuel Geibel*¹³ „Deutschlands Beruf“ aus dem Jahre 1861 erinnern:

Macht und Freiheit, Recht und Sitte
Klarer Geist und scharfer Hieb,
Zügelh dann aus starker Mitte
Jeder Selbstsucht wilden Trieb,
Und es mag am deutschen Wesen
Einmal noch die Welt genesen.

Einen Strafrechtsverstoß enthalten die Wahlspots aber nicht. Es sei an das *BVerfG* erinnert: Jede politische Partei hat im Wahlkampf in den Grenzen der Strafgesetze das Recht auf freie Meinungsäußerung. Diese Grenzen sind hier nicht überschritten. Gleichwohl: Ein großes Unbehagen bleibt! Am Ergebnis aber kann kein Zweifel sein: Die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes „tangiert die Glaubwürdigkeit des auf Demokratie angelegten politischen Prozesses ganz unmittelbar“¹⁴. Heute sind es die DVU und die Republikaner und morgen? Vielleicht die CDU, die FDP, die SPD oder die Grünen? Eine inhaltliche Kontrolle durch die Sender muß deshalb begrenzt bleiben, das ihnen zustehende Prüfungsrecht ist großzügig zu handhaben. Die öffentliche Meinungsfreiheit ist zudem eines der höchsten Güter unserer Verfassung: Diese „existenzielle Mindestgarantie eines freiheitlich funktionierenden Meinungsbildungsprozesses“¹⁵ sollte unangetastet bleiben. Die Werbespots durften den Zuschauern nicht vorenthalten werden: Der mündige Bürger weiß die darin enthaltenen Meinungsäußerungen im Parteienspektrum richtig einzuordnen und bei der Wahl das Kreuz an der „richtigen“ Stelle zu machen: „Mit dem Maß, mit dem ihr messet, wird man euch wieder messen.“¹⁶

12) Markus 3, 30.
13) *Gesammelte Werke*, Bd. IV, Stuttgart 1883, S. 214 (215).
14) *Kübler* (o. Fußn. 10) S. 52.
15) *Lerche*, *Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration*, 1971, S. 50.
16) Lukas 6, 38.