

L e i t s a t z

zum Urteil des Zweiten Senats vom 12. März 2008

2 BvF 4/03

Dem Gesetzgeber steht es frei, Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können. Dagegen ist das absolute Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltungen zu beteiligen, keine zulässige gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.

Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über**

den Antrag, § 6 Abs. 2 Nr. 4 Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz - HPRG) vom 25. Januar 1995 (GVBl I S. 87 ff.), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002 (GVBl I S. 788), insoweit für nichtig zu erklären, als er verbietet, an Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, ohne auf sie unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben zu können, eine Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks zu erteilen

Antragsteller: 1. Herr M...,
Mitglied des Deutschen Bundestages,
und weitere 231 Mitglieder des Deutschen Bundestages

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Joachim Wieland,
Gregor-Mendel-Straße 13, 53115 Bonn -
hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff,
Gerhardt,
Landau

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. September 2007 durch

Urteil

für Recht erkannt:

§ 6 Absatz 2 Nummer 4 Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz – HPRG) vom 25. Januar 1995 (Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 87 ff.), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Dezember

2002 (Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 778), ist nach Maßgabe der Gründe mit Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.

Gründe:

A.

Die abstrakte Normenkontrolle betrifft die Frage, ob und in welchem Umfang sich Parteien an privaten Rundfunkunternehmen beteiligen dürfen. 1

I.

Politische Parteien sind nur vereinzelt an Medienunternehmen beteiligt. Lediglich die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), der die Antragsteller angehören, betätigt sich in größerem Umfang im Medienbereich. Dieses Engagement reicht in das 19. Jahrhundert zurück und ist von der Entwicklung der SPD als Partei nicht zu trennen. Dabei spielte auch die - jedenfalls in den Anfangsjahren - zurückhaltende bis ablehnende Einstellung der bürgerlichen Presse gegenüber der SPD eine Rolle. Wollte sie als Partei an der öffentlichen Meinungsbildung teilnehmen, war sie gezwungen, dies durch selbst veröffentlichte Publikationen zu tun. Gleichzeitig boten die Zeitungen der SPD einen wichtigen finanziellen Rückhalt. Am Ende der Weimarer Republik verfügte die SPD über ein weit gespanntes Netz von Tageszeitungen mit einer Auflage von 1,2 Millionen. 2

In der Zeit des Nationalsozialismus wurden namentlich die der Sozialdemokratie zugerechneten Presse- und Druckunternehmen enteignet. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es in Westdeutschland - jedenfalls zunächst - nicht zur Rückgabe von Verlagen an die Parteien selbst, sondern zur Erteilung von Lizenzen an Personen, die allerdings in der britischen und in der französischen Zone von den politischen Parteien benannt werden durften. Die faktische wirtschaftliche Beteiligung ließ sich lediglich über Treuhandverträge sichern. 3

In den 1960er Jahren verlagerte die SPD ihr Medienengagement auf Minderheitsbeteiligungen an noch in ihrem Vermögen befindlichen Presseunternehmen. 1971/1972 nahm die Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH (dd_vg.) ihre Geschäfte auf, in der die über eine Vielzahl von einzelnen Lizenznehmern breit gestreuten Medienbeteiligungen der SPD zusammengefasst und auf den Parteivorstand übertragen wurden (zur historischen Entwicklung: Boll, in: Morlok/v. Alemann/Streit <Hrsg.>, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 15 <16 ff.>). An der dd_vg. hält die Schatzmeisterin der SPD heute treuhänderisch für die Partei 94,67 % der Anteile, die restlichen 5,33 % werden von der S. mbH gehalten, deren alleinige Gesellschafterin wiederum die SPD-Schatzmeisterin als Treuhänderin für den SPD-Vorstand ist. Sie wird von einem Aufsichtsrat beraten, dessen Vorsitzende sie zugleich ist. 4

Wie im Pressewesen häufig anzutreffen, sind die Unternehmen, an denen die 5

dd_vg. Anteile hält, nicht allein als Zeitungsverlage tätig. Vielmehr sind diese Unternehmen ihrerseits oft Inhaber von Anteilen an privaten Rundfunkunternehmen, so dass die dd_vg. mittelbar auch an diesen beteiligt ist. Die Medienunternehmen, an denen die dd_vg. beteiligt ist, sind in der Rechtsform der GmbH & Co. KG organisiert; daneben ist es im Rundfunkbereich auch üblich, sich der Rechtsform der GmbH oder gelegentlich auch der Aktiengesellschaft zu bedienen (vgl. Schuler-Harms, in: Morlok/v. Alemann/Streit <Hrsg.>, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 29 <32>).

Derzeit hält die dd_vg. zwischen 26 % und 100 % der Anteile an neun Presseunternehmen, die ihrerseits wieder Anteile an Tochtergesellschaften halten. Insgesamt in acht Bundesländern ist die dd_vg. dadurch mittelbar an Rundfunkunternehmen beteiligt; die Höhe der Beteiligungen reicht von 0,4 % bis 12,8 %. In Nordrhein-Westfalen sind die Beteiligungen teilweise deutlich höher; jedoch besteht dort die landesrechtliche Besonderheit, dass die Beteiligungen lediglich an Betriebsgesellschaften bestehen, die keinen Einfluss auf das Programm haben und von den Veranstaltergemeinschaften organisatorisch getrennt sind. Eine unmittelbare Beteiligung hat die dd_vg. nur an einem Rundfunkunternehmen, der R. GmbH & Co. KG in Höhe von 9,2 % (vgl. zu den Daten die Angaben der dd_vg. im Internet: http://www.ddvg.de/wirueberuns/organigramm/organigramm_januar_2008.pdf und www.ddvg.de/ausgewaehlthemen/ueberblick_ueber_rundfunkbeteiligungen.pdf).

In Hessen war die dd_vg. mittelbar in Höhe von 2,34 % an der R. GmbH & Co. Betriebs KG beteiligt. Diese Beteiligung setzte sich aus unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen von drei Unternehmen zusammen, an denen die dd_vg. ihrerseits unmittelbar Anteile hielt.

II.

Das Hessische Privatrundfunkgesetz (HPRG) regelt, dass die Veranstaltung von Rundfunk einer Zulassung bedarf, die unter bestimmten, in § 6 HPRG näher definierten Voraussetzungen, durch die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk erteilt wird. Bis zum Jahr 2000 galt das Hessische Privatrundfunkgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Januar 1995 (GVBl 1995, S. 87). § 6 HPRG a.F. bestimmte für die Zulassung zur Veranstaltung von Privatrundfunk:

§ 6 Zulassungsvoraussetzungen

(1) [...]

(2) Die Zulassung darf nicht erteilt werden

1. [...]

4. politischen Parteien oder Wählergruppen,

5. [...]

(3) Ist der Antragsteller eine juristische Person des privaten Rechts oder eine Perso-

nenvereinigung, hat er seine Eigentumsverhältnisse und seine Rechtsbeziehungen zu mit ihm verbundenen Unternehmen (§ 15 Aktiengesetz) offenzulegen.

Am 25. Juli 2000 brachte die Hessische Landesregierung einen umfangreichen Gesetzesentwurf zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes und des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk in den Hessischen Landtag ein (LTDrucks 15/1446). Zu diesem erarbeiteten die Fraktionen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Freien Demokratischen Partei (FDP) im Hessischen Landtag einen Änderungsantrag, der unter anderem vorsah, dass in den bisherigen § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG nach der Bezeichnung „politische Parteien oder Wählergruppen“ der Passus „... und von Unternehmen oder Vereinigungen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, unbeschadet der besonderen Bestimmungen über die Wahlwerbung. Gleiches gilt für Treuhandverhältnisse; diese sind offen zu legen.“ einzufügen sei (LTDrucks 15/2200). Am 19. Dezember 2000 wurde der Gesetzesentwurf mit der vorgeschlagenen Änderung vom Hessischen Landtag mit der Mehrheit der Stimmen von CDU und FDP angenommen. Nach der am 29. Dezember 2000 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen (GVBl 2000, S. 566) verkündeten Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes hat § 6 HPRG nunmehr folgenden Wortlaut:

16

§ 6 Zulassungsvoraussetzungen

17

(1) Die Zulassung setzt voraus, dass der Antragsteller

18

1. unbeschränkt geschäftsfähig ist, die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht durch Richterspruch verloren hat und das Recht der öffentlichen Meinungsäußerung nach § 33 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof vom 12. Dezember 1947 (GVBl. 1948 S. 3), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 1974 (GVBl. I S. 361), besitzt und das Grundrecht der freien Meinungsäußerung nicht nach Art. 18 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland verwirkt hat,

19

2. seinen Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland hat und gerichtlich unbeschränkt verfolgt werden kann,

20

3. die Gewähr dafür bietet, daß er das Programm entsprechend der Zulassung unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften veranstalten und verbreiten wird.

21

Bei einem Antrag juristischer Personen oder nicht rechtsfähiger Personenvereinigungen müssen die Voraussetzungen nach Satz 1 Nr. 1 von den gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein.

22

(2) Die Zulassung darf nicht erteilt werden

23

1. juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Hochschulen des Landes sowie der Kirchen und anderer öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften im Sinne des Art. 140 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland,

24

| | |
|---|----|
| 2. gesetzlichen Vertretern der in Nr. 1 bezeichneten Personen des öffentlichen Rechts sowie Personen, die in leitender Stellung in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis zu dieser juristischen Person stehen, | 25 |
| 3. Mitgliedern gesetzgebender Körperschaften sowie Mitgliedern der Bundes- oder einer Landesregierung, | 26 |
| 4. politischen Parteien oder Wählergruppen und Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, unbeschadet der besonderen Bestimmungen über die Wahlwerbung. Gleiches gilt für Treuhandverhältnisse; diese sind offen zu legen. | 27 |
| 5. Unternehmen oder Vereinigungen, an denen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten insgesamt mit mehr als einem Drittel der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt sind, | 28 |
| 6. Personen, die zu einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis stehen, sowie Mitgliedern eines Organs dieser Anstalten, | 29 |
| 7. Personen oder Personenvereinigungen, die wegen mehrfacher Programmträgerschaft nach § 17 ausgeschlossen sind. | 30 |
| (3) Ist der Antragsteller eine juristische Person des privaten Rechts oder eine Personenvereinigung, hat er seine Eigentumsverhältnisse und seine Rechtsbeziehungen zu mit ihm verbundenen Unternehmen (§ 15 Aktiengesetz) offenzulegen. | 31 |
| (4) In dem Zulassungsantrag sind anzugeben | 32 |
| 1. die Programmart und die Programmkategorie, | 33 |
| 2. die Programmdauer, | 34 |
| 3. die Übertragungstechnik, | 35 |
| 4. das vorgesehene Verbreitungsgebiet und | 36 |
| 5. die Finanzierungsform. | 37 |
| (5) Dem Antrag sind ein Programmschema und ein Finanzierungsplan beizufügen, aus dem hervorgeht, dass der Antragsteller auf Grund seiner inneren Organisation unter Berücksichtigung des angestrebten Programmumfanges personell und finanziell in der Lage sein wird, ein Programm regelmäßig entsprechend den Vorgaben des Gesetzes zu veranstalten. | 38 |
| [...] | 39 |
| Durch die Änderung des § 6 HPRG sah sich die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk veranlasst, die R. GmbH & Co. Betriebs KG mit Schreiben vom 13. Februar 2001 aufzufordern, ihre Beteiligungsverhältnisse den gesetzlichen Bestimmungen bis zum 15. Mai 2001 anzupassen. Daraufhin trennte sich die dd_vg. von ihrer Beteiligung an einem Medienunternehmen; gleichzeitig verkauften zwei Unterneh- | 40 |

men, an denen die dd_vg. Anteile hielt, ihrerseits Anteile von den Unternehmen, die an der R. GmbH & Co. Betriebs KG beteiligt waren.

III.

Mit ihrem Normenkontrollantrag machen die Antragsteller, 232 Mitglieder des 15. Deutschen Bundestages, die der SPD-Fraktion angehören, geltend, dass § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG formell und materiell verfassungswidrig sei. 41

1. a) Dem Landesgesetzgeber habe die Gesetzgebungskompetenz gefehlt. Es liege keine Regelung des Rundfunkrechts vor, weil eine geringfügige Beteiligung von 2 % bis 3 % von vornherein nicht geeignet sei, ein Rundfunkunternehmen der betreffenden politischen Partei auszuliefern. Mit der Regelung werde vielmehr eine Veränderung des rechtlichen Status der politischen Parteien bezweckt. Die Gesetzgebungskompetenz für das Parteienrecht sei aber gemäß Art. 21 Abs. 3 GG ausdrücklich dem Bundesgesetzgeber zugewiesen. 42

b) Ferner liege ein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vor. Die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG sei zwar abstrakt formuliert, ziele aber nur auf den konkreten Einzelfall der Beteiligung der dd_vg. an der R. GmbH & Co. Betriebs KG. Andere Anwendungsfälle habe das Gesetz in Hessen nicht. Diese konkrete Rundfunkbeteiligung sei auch Gegenstand der Debatte des Landtags gewesen. 43

2. a) In materieller Hinsicht verstoße § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG gegen Art. 5 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 21 GG. Die politischen Parteien seien nicht ausschließlich der Sphäre des Staates zuzuordnen, sondern auch in der Gesellschaft verwurzelt und Grundrechtsträger. 44

aa) Die angegriffene Norm sei unverhältnismäßig. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beanspruche auch für gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG garantierten Freiheit des Rundfunks Geltung. Als legitimes Regelungsziel komme zwar die Vorsorge gegen die Beherrschung des privaten Rundfunks oder eines privaten Rundfunkveranstalters durch eine politische Partei in Betracht. Der Ausschluss auch geringfügigster indirekter Beteiligung einer politischen Partei an Medienunternehmen sei aber nicht erforderlich, um eine Beherrschung zu verhindern. Entsprechende Gefahren bestünden bei Beteiligungen von weniger als 3 % mit Sicherheit nicht. Jeder Ausschluss eines potentiellen Veranstalters vom privaten Rundfunk führe zu einer Beschränkung der Meinungsvielfalt. Deren Förderung sei aber gerade wesentlicher Gehalt des Gestaltungsauftrags nach Art. 5 Abs. 1 GG. 45

bb) Das Beteiligungsverbot lasse sich auch nicht mit dem Hinweis auf die Staatsfreiheit des Rundfunks rechtfertigen. Zwar strebten die Parteien nach staatlicher Macht, die sie nur über Wahlerfolge erringen könnten. Für solche wiederum sei das Medium Rundfunk wichtig. Notwendige Vorkehrungen, die getroffen werden müssten, damit die Parteien den Rundfunk nicht beherrschten, ließen sich jedoch schwerlich durch ein generelles Verbot der Parteienvertretung erreichen, weil diese sonst über andere gesellschaftliche Gruppen oder Privatpersonen Einfluss im Rundfunk suchten. Par- 46

teien seien im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, die nicht den Staatsorganen zugerechnet werden könnten. Sie dürften daher nicht der für den Staat geltenden strikten Neutralitätspflicht im Wettbewerb der politischen Kräfte unterworfen werden. Letztlich müsse diese Streitfrage jedoch nicht grundsätzlich geklärt werden, weil die Antragsteller § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG nur insoweit zur verfassungsrechtlichen Überprüfung stellten, als selbst minimale Beteiligungen politischer Parteien an Veranstaltern privaten Rundfunks, die keinerlei Möglichkeit eröffneten, beherrschenden Einfluss auf die Programmgestaltung zu nehmen, verboten würden.

b) Die angegriffene Norm verstoße auch gegen Art. 14 Abs. 1 GG, auf den sich politische Parteien berufen könnten. Der sachliche Schutzbereich der Eigentumsgarantie erstrecke sich auch auf das Anteilseigentum. Das Bundesverfassungsgericht habe entschieden, es sei denkbar, dass Minderheitsaktionäre ihre in der Aktie verkörperten Rechtspositionen verlören. Hierfür müssten jedoch gewichtige Gründe des Gemeinwohls vorliegen, zudem müsse der Gesetzgeber eine volle Entschädigung sichern, die jedenfalls nicht unter dem Verkehrswert liegen dürfe. Ein Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG liege im vorliegenden Fall vor, weil keine gewichtigen Gründe des Gemeinwohls für einen vollständigen Ausschluss politischer Parteien von der Beteiligung an rundfunkveranstaltenden Unternehmen ersichtlich seien. Der Gesetzgeber habe keine Vorsorge dafür getroffen, dass die politischen Parteien eine Entschädigung für ihre Beteiligung erhielten. Vielmehr hätten die von der Regelung betroffenen Unternehmensbeteiligungen in einer Zwangssituation verkauft werden müssen, was naturgemäß die Erzielung eines angemessenen Preises zumindest erschwere.

47

c) Zudem schränke die angegriffene Norm die Betätigungsfreiheit der politischen Parteien verfassungswidrig ein. Das gelte unabhängig von der umstrittenen Frage, ob diese Freiheit durch Art. 12 Abs. 1 GG oder Art. 21 Abs. 1 GG geschützt sei. In der Sache handle es sich bei § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG um eine gesetzliche Ausgestaltung der Parteienfreiheit, bei der der Gesetzgeber an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden sei. Auch Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG müssten verhältnismäßig sein, wobei offen bleiben könne, auf welcher Stufe der Ausschluss von Unternehmen mit Parteibeteiligung einzuordnen sei. Die Regelung sei bereits formell verfassungswidrig und auch unverhältnismäßig.

48

Die Erstreckung der gesetzlichen Ausschlussregelung auf Treuhandverhältnisse führe zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung. Wirtschaftlich gehöre bei der hier vorliegenden Verwaltungstreuhand das Treugut zum Vermögen des Treugebers, also der politischen Partei. Die zivilrechtliche Konstruktion lasse die verfassungsrechtliche Beurteilung unberührt.

49

d) Verletzt würden auch die Grundrechte der Unternehmen und Vereinigungen, an denen die politischen Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, indem sie von der Zulassung zur Veranstaltung von privatem Rundfunk in Hessen ausgeschlossen seien.

50

aa) Die Unternehmen seien in ihrer Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG

51

in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG betroffen, weil sie die Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk verlören. Das einschränkende Gesetz sei formell verfassungswidrig. Überdies handle es sich nicht um ein allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG, sondern um ein Sondergesetz gegen die Beteiligung von Parteien und privaten Rundfunkunternehmen.

bb) Aufgrund dieser Mängel liege auch kein verfassungsgemäßes Gesetz zur Einschränkung von Art. 14 GG bezogen auf die Eigentumspositionen der betroffenen Medienunternehmen vor. Das formell verfassungswidrige und unverhältnismäßige Gesetz greife ohne Rechtfertigung in das Grundrecht auf Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG der betroffenen Medienunternehmen ein. Schließlich liege auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG vor, weil die betroffenen Medienunternehmen, an denen politische Parteien beteiligt seien, ohne sachlichen Grund anders behandelt würden als Medienunternehmen ohne eine solche Beteiligung. Einen sachlichen Grund könne allein die Abwehr der Beherrschung des privaten Rundfunks durch eine politische Partei ergeben. Eine solche sei jedoch mit Blick auf die Geringfügigkeit der Beteiligung ohnehin nicht zu befürchten.

52

IV.

Zu dem Antrag haben sich die Hessische Landesregierung, die Landesregierung von Baden-Württemberg, die Bayerische Staatsregierung und die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) geäußert. Sie halten die angegriffene Norm für formell und materiell verfassungsgemäß.

53

1. a) Die angegriffene Regelung sei formell verfassungsgemäß. Die Gesetzgebungskompetenz stehe dem Land zu, denn es handele sich um Rundfunkrecht und nicht um eine Regelung des Parteienrechts. Die Zuordnung von Regelungen über die Zulässigkeit von Parteibeteiligungen im Rundfunkbereich zur Gesetzgebungsmaterie Rundfunkrecht entspreche der auch in anderen Ländern geübten Staatspraxis. Der Umfang des Beteiligungsausschlusses politischer Parteien sei dabei lediglich eine Frage der Ausgestaltung, nicht aber der kompetenziellen Zuordnung. Regelungsgegenstand sei die Statuierung einer persönlichen Zulassungsvoraussetzung für die Veranstaltung von privatem Rundfunk; dies ergebe sich auch aus dem Regelungskontext. Auch der primäre Zweck der Regelung, nämlich den Rundfunk vor Parteien Einfluss im Interesse seiner Staatsfreiheit und Unabhängigkeit zu bewahren, sei rundfunkrechtlicher Natur. Die wirtschaftliche Betroffenheit der Parteien sei demgegenüber nur eine insoweit nicht maßgebliche Nebenfolge der Regelung.

54

b) Es liege auch kein Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG vor. Ob sich politische Parteien an Rundfunkunternehmen beteiligen dürften, sei eine Grundsatzfrage des deutschen Medienrechts, auch wenn derzeit lediglich eine Partei davon betroffen sei. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG sei eine generell-abstrakte Regelung. Allenfalls handele es sich um eine - verfassungsrechtlich unproblematische - Anlassgesetzgebung.

55

2. Die Äußerungsberechtigten sind ferner der Auffassung, dass die angegriffene Norm materiell verfassungsgemäß ist. 56

a) Die Hessische Landesregierung stellt vor allem auf die besondere Stellung der Parteien im Gefüge des Grundgesetzes ab. 57

aa) Die verfassungsrechtlichen Funktionen von Parteien und Rundfunk seien strukturell inkompatibel. Den Medien komme eine Vermittlungs- und Kontrollfunktion zu; sie seien ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern und erfüllten damit die verfassungsrechtlich vorausgesetzte politische Funktion einer faktischen „vierten Gewalt“ im demokratischen Staat. Auch den Parteien sei eine öffentliche Aufgabe zugewiesen, die ebenfalls durch eine spezifische Vermittlungs- und Transformationsfunktion gekennzeichnet sei. Diese je charakteristischen Funktionen seien jedoch nicht gleichgerichtet, sondern stünden in einem ganz spezifischen - Distanz fordernden - Verhältnis zueinander. Die Funktionswahrnehmung der Parteien sei Gegenstand publizistischer Vermittlung und Kontrolle, also Substrat der publizistischen Aufgabe. Die Mittlerstellung des Rundfunks gerate in Gefahr, wenn die Parteien als die maßgeblichen politischen Akteure selbst zu Rundfunkbetreibern würden. 58

Die angegriffene Regelung erfahre ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung auch aus dem Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks. Die Distanz des Rundfunks zum Staat und den in ihm wirksamen politischen Kräften - den Parteien -, werde nur konsequenter verwirklicht, als dies bei solchen Regelungen der Fall sei, die auf ein Abhängigkeits- oder Beherrschungskriterium abstellten. Das Gebot der Staatsferne schließe auch den Schutz gegen subtile Mittel indirekter Einwirkung ein. Auf die allgemeine Charakterisierung der Parteien als einerseits im Gesellschaftlichen wurzelnde, andererseits aber in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hineinwirkende Kräfte komme es hier nicht entscheidend an. Wichtiger erscheine, dass sich der Standort der Parteien je nach Kontext und Blickwinkel der jeweiligen Fallkonstellation unterschiedlich darstellen könne. Aus dem hier einschlägigen Blickwinkel des Rundfunks mit seiner charakteristischen Vermittlungs- und Kontrollfunktion ließen sich die Parteien jedoch von der staatlichen Sphäre nicht sinnvoll abtrennen. Das Bundesverfassungsgericht habe auch im Fall gesicherter Außenpluralität Parteien unter dem Gesichtspunkt der Staatsferne von der Veranstaltung von Rundfunk ausgeschlossen. Das Gebot individueller Staatsfreiheit jedes einzelnen Rundfunkveranstalters als persönliche Zulassungsvoraussetzung stehe dauerhaft selbständig neben dem Gebot der Vielfaltsicherung. Ein Anspruch auf Zulassung zum privaten Rundfunk könne auch nicht aus der verfassungsrechtlich beanstandungsfreien Repräsentanz der Parteien in Aufsichtsgremien des öffentlichrechtlichen Rundfunks abgeleitet werden. Denn die Mitglieder der Aufsichtsgremien seien insoweit Sachwalter der Allgemeinheit, nicht Interessenvertreter ihrer jeweiligen Organisationen. 59

Auch unterhalb der Beherrschungsschwelle sei das Ziel, den Parteieinfluss zurückzudrängen, legitim. Denn der Schutz der Staatsfreiheit bestehe auch gegenüber sub- 60

tileren Mitteln indirekter Einflussnahme, die zum Beispiel von Minderheitsbeteiligungen einer Partei, die jedenfalls greifbare publizistische Wirkung haben könnten, ausgehen könnten. Bei der Frage nach den politischen Einflussmöglichkeiten, die sich aus mittelbaren oder Minderheitsbeteiligungen ergeben könnten, bewege man sich unweigerlich auf unsicherem Gelände, weil derartige Einflüsse naturgemäß schwer messbar seien. Das Kriterium der Beherrschung habe für die Frage von Gefahren publizistischer Verzerrungen wenig Aussagekraft. Die publizistische Unabhängigkeit eines Mediums unterliege subtileren Gefahren und Einflussfaktoren, weshalb das Rundfunkrecht erlauben müsse, auch auf solche Gefahren zu reagieren. Das Medienrecht sei generell davon geprägt, tendenziell im publizistischen Interesse eher vorsichtigere Schwellenwerte in Ansatz zu bringen, als dies sonst der Fall sei; eine sinnvolle Grenzziehung von Verfassungen wegen sei hingegen nicht möglich.

bb) Zu dem Vortrag der Antragsteller nimmt die Hessische Landesregierung wie folgt Stellung: Die Rundfunkfreiheit werde nicht verletzt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die Rundfunkfreiheit eine dienende Freiheit und bedürfe der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber. Die angegriffene Vorschrift sei kein Grundrechtseingriff, sondern eine freiheitsgewährleistende Ausgestaltungsregelung. Bei deren Prüfung stehe dem Gesetzgeber ein größerer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Das Bundesverfassungsgericht thematisiere lediglich die Geeignetheit bezogen auf legitime rundfunkrechtliche Ziele. Eine originäre subjektivrechtliche Rundfunkveranstalterfreiheit bestehe nicht. Selbst wenn man diese unterstellte, wäre sie ihrem Wesen nach wegen der erörterten Inkompatibilität nicht auf die Parteien anwendbar.

61

Für die betroffenen Unternehmen, an denen politische Parteien beteiligt seien, bestimme sich die Frage der Grundrechtsträgerschaft nach dem Kriterium des Durchblicks oder des Durchgriffs auf die hinter der juristischen Person stehenden Personen. Speziell für die hier in Rede stehenden Funktionsstörungen publizistischer Aufgabenerfüllung durch subtilere Gefährdungen sei es nahe liegend, allen Unternehmen mit Parteibeteiligung die Möglichkeit einer Berufung auf eine etwaige originäre Rundfunkveranstaltungsfreiheit abzusprechen. Jedenfalls sei die angegriffene Vorschrift eine beanstandungsfreie Beschränkungsregelung im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG. Hilfsweise sei eine verfassungskonforme Auslegung dergestalt möglich, dass unter Beteiligung im Sinne von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG nur solche Beteiligungen zu verstehen seien, von denen eine relevante Gefahr publizistischer Beeinflussung tatsächlich ausgehe.

62

cc) Auch ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG liege nicht vor. Würden Parteien als strukturell ungeeignet angesehen, Rundfunk zu veranstalten, dürfe dies durch die Berufung auf ihre unternehmerische Betätigungsfreiheit nach Art. 12 GG nicht unterlaufen werden. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei insoweit *lex specialis* zu Art. 12 Abs. 1 GG. Im Übrigen wäre auch der Eingriff in Art. 12 GG verhältnismäßig und gerechtfertigt.

63

dd) Art. 14 GG trete hinsichtlich der betätigungsbezogenen Vermögenskomponente hinter Art. 12 GG und dieser wiederum hinter Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zurück. Der Widerruf der Zulassung berühre jedoch den Bestand des Unternehmens, und der mittelbar faktische Druck zur Anteilsveräußerung könne ebenfalls als Eingriff in den Eigentumsbestand qualifiziert werden. Beteilige sich nach Erlass der angegriffenen Norm eine Partei unmittelbar oder mittelbar an einem Rundfunkunternehmen, so sei dies ein Erwerb contra legem. Sowohl der Widerruf der Zulassung als auch der mittelbare Zwang zur Anteilsveräußerung seien eine Zurückweisung in die bestehenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums und als solche entschädigungslos möglich.

ee) Schließlich liege auch kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Der sachliche Differenzierungsgrund bestehe in dem aus der Staatsfreiheit des Rundfunks hervorgehenden Bedürfnis, auch geringfügige Beteiligungen zurückzudrängen. Bezogen auf die Möglichkeit anderer, der staatlichen und politischen Sphäre zuzurechnender potentieller Anbieter, sich an Rundfunkveranstaltungen beteiligen zu können, sei zu bedenken, dass bei den stets auf Zeit gewählten Mandatsträgern des § 6 Abs. 2 Nr. 3 HPRG nicht eine ähnlich dauerhafte institutionelle Verflechtung zwischen Politik und Rundfunk zu befürchten stehe.

b) Die Landesregierung Baden-Württemberg, die Bayerische Staatsregierung und die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) halten den Antrag ebenfalls für unbegründet. Neben den bereits von der Hessischen Landesregierung vorgetragenen Gründen tragen sie vor:

aa) Die Landesregierung von Baden-Württemberg hebt hervor, dass die besondere Staatsnähe der politischen Parteien typischerweise personelle Verflechtungen zwischen Parteifunktionen und Staatsämtern, zumindest bei den jeweils regierungstragenden Mehrheitsparteien, impliziere. Auf diesem Wege eröffneten sich über die Beteiligung politischer Parteien an der Veranstaltung privaten Rundfunks subtile Möglichkeiten indirekter staatlicher Einflussnahme auf die publizistische Tätigkeit des Rundfunks, denen es durch normative Vorkehrungen zu begegnen gelte.

Sie hält die angegriffene Vorschrift gerade durch ihre „Radikalität“ für geeignet, der Sicherung von Staatsfreiheit, Überparteilichkeit und Vielfalt des Rundfunks zu dienen. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG genüge vor allem auch Bestimmtheitsanforderungen besser als die in anderen landesrechtlichen Regelungen vorzufindenden Geringfügigkeits- oder Beherrschungsklauseln.

Bezogen auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG sei bereits fraglich, ob Bagatellbeteiligungen politischer Parteien überhaupt vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit erfasst würden. Bagatellbeteiligungen seien in der Regel gerade nicht geeignet, die Programmgestaltung zu bestimmen und damit die eigene Auffassung über den Rundfunk öffentlich zur Geltung zu bringen.

Die Rechtfertigung von Eingriffen in andere Grundrechte sei jeweils im Lichte des

Ausgestaltungsauftrags des Gesetzgebers nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu sehen. Der rundfunkverfassungsrechtliche Gestaltungsauftrag erweitere die Möglichkeiten des Gesetzgebers zu Beschränkungen des Grundrechts der Berufsfreiheit, indem die Erforderlichkeit einer diese beschränkenden Regelung allein nach Maßgabe der für die Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit relevanten Kriterien zu bestimmen sei. Die Regelung sei auch zumutbar, weil sich im Bereich der Printmedien und der elektronischen Medien außerhalb des Rundfunks wie auch im sonstigen Wirtschaftsleben keine vergleichbaren Restriktionen fänden und sich die politischen Parteien dort grundsätzlich uneingeschränkt unternehmerisch betätigen und über andere Medien an der Meinungsbildung teilnehmen könnten.

bb) Die CDU trägt über die erwähnten Argumente hinaus vor, dass der legitime Machtanspruch der Parteien diese von anderen Organisationen unterscheide. Obwohl die Parteien beispielsweise in den öffentlichrechtlichen Rundfunkräten nur als Minderheit vertreten seien, sei ihr Einfluss gleichwohl überproportional groß, was auch durch die Existenz von parteinahen Freundeskreisen deutlich werde, die in vielen Rundfunkanstalten bestünden. Zudem bemühten sich Parteien ständig darum, Macht zu erlangen. Es bestehe daher die nicht fern liegende Gefahr, dass auch bei einer geringfügigen Beteiligung am privaten Rundfunk auf ihre Wünsche durch die übrigen Mitunternehmer Rücksicht genommen werde, damit den Bedürfnissen des Mediums durch legislative Maßnahmen möglichst in optimaler Weise entsprochen werde.

71

V.

In der mündlichen Verhandlung haben die Antragsteller und die Hessische Landesregierung ihre schriftsätzlichen Äußerungen erläutert, vertieft und ergänzt.

72

B.

Das im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zulässig verfolgte Begehren der Antragsteller hat nach Maßgabe der folgenden Gründe Erfolg. Die angegriffene Norm ist zwar formell verfassungsgemäß (I.). Jedenfalls der vollständige Ausschluss der Zulassung von Unternehmen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, zur Veranstaltung von Rundfunk ist nicht mit der Verfassung vereinbar (II.).

73

I.

Der Hessische Gesetzgeber durfte nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes die angegriffene Regelung erlassen (1.). Es handelt sich auch nicht um ein unzulässiges Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG (2.).

74

1. Das Land Hessen hat die Gesetzgebungskompetenz.

75

Gemäß Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit nicht dem Bund durch das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse verliehen sind.

76

Eine Bundeskompetenz besteht für die Regelung von Beteiligungen der Parteien an Privatrundfunkunternehmen nicht.

a) Aus Art. 73 Nr. 7 GG a.F. (jetzt Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG) kann keine Kompetenz des Bundes für Regelungen in Bezug auf Parteien als Veranstalter von Rundfunk abgeleitet werden. Diese Norm verleiht nicht die Kompetenz zur Regelung der Veranstaltung und der inneren Organisation der Veranstalter von Rundfunksendungen, sondern lediglich die zur Regelung des sendetechnischen Bereichs des Rundfunks (vgl. BVerfGE 12, 205 <225 ff.>; 114, 371 <385>). 77

b) Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich auch nicht aus Art. 21 Abs. 3 GG. Es handelt sich bei der getroffenen Regelung nicht um eine solche des Parteienrechts, sondern um eine des Rundfunkrechts. 78

aa) Art. 21 Abs. 3 GG bestimmt, dass Bundesgesetze „das Nähere“ regeln. Hieraus folgt ein Regelungsauftrag für diejenigen Bereiche, die für die Parteien im Zuge ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes bedeutsam sind. Reichweite und Grenzen der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 21 Abs. 3 GG ergeben sich aus dem Umfang der in Art. 21 Abs. 1 und 2 GG statuierten Inhalte, der mit Blick auf die dort gelegten Grundlagen des Parteienrechts weit zu verstehen ist (vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 161: Grundlagen des Parteienrechts in erheblicher Breite, insoweit „Sonderrecht für Parteien“; Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 21 Rn. 254). Die Gesetzgebungsbefugnis umfasst insbesondere die Befugnis zur Konkretisierung des Parteibegriffs und zur Regelung der Rechtsstellung der Parteien im Rechtsverkehr und im gerichtlichen Verfahren; ferner die innere Ordnung und die Rechnungslegungspflicht, das Verfahren und den Vollzug des Parteiverbots (vgl. H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt Stand August 2005, Art. 21 Rn. 139). Unter die Gesetzgebungskompetenz des Art. 21 Abs. 3 GG fallen ferner Bestimmungen, mit denen die Rolle der Parteien in ihrer Vermittlungsfunktion zwischen Volk und Staatsorganen ausgestaltet wird. 79

bb) Die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm geschieht anhand von unmittelbarem Regelungsgegenstand, Normzweck, Wirkung und Adressat der zuzuordnenden Norm sowie der Verfassungstradition (vgl. BVerfGE 7, 29 <44>; 28, 21 <32>; 33, 125 <152 f.>; 106, 62 <105>). Für die Auslegung hat daher auch die bisherige Staatspraxis großes Gewicht (vgl. BVerfGE 33, 125 <152 f.>; 61, 149 <175>; 68, 319 <328>; 106, 62 <105>; 109, 190 <213>). Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung sprechen regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum 80

Kompetenzbereich der Gesamtregelung (vgl. BVerfGE 97, 228 <251 f.>).

cc) Danach lässt sich aus Art. 21 Abs. 3 GG keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die in § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG geregelte Materie herleiten. Der maßgebliche Normzweck der Regelung spricht nicht für einen parteirechtlichen, sondern für einen rundfunkrechtlichen Schwerpunkt der Regelung. 81

Entgegen der Auffassung der Antragsteller wird mit der angegriffenen Vorschrift keine Neubestimmung der Rechtsposition politischer Parteien bezweckt. Unmittelbarer Regelungsgegenstand ist mit Blick auf die systematische Stellung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG das Verfahren über die Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern. Im Zusammenhang mit den weiteren in § 6 Abs. 1 und 2 HPRG geregelten besonderen Zulassungsbedingungen, durch die unter anderem auch andere staatsnahe natürliche und juristische Personen aus dem Kreis der Rundfunkveranstalter ausgeschlossen werden, wird deutlich, dass es um eine umfassende Regelung zur Gewährleistung der Staatsferne des Rundfunks geht. Die Norm wendet sich an die für die Zulassungserteilung zuständige Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk und betrifft unmittelbar allein Rundfunkunternehmen und Bewerber um eine Rundfunklizenz. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ist insofern mit den umgebenden rundfunkrechtlichen Vorschriften verzahnt. 82

Hinzu kommt, dass in der Staatspraxis die Thematik der angegriffenen Regelung nicht im Parteiengesetz aufgegriffen, sondern dem Rundfunkrecht zugeordnet worden ist. § 24 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 6 Nr. 1 A. II. 1. PartG, wonach Parteien ihre Beteiligungen an Unternehmen im Rechenschaftsbericht offenlegen müssen, betrifft allgemein die Transparenz der parteilichen Unternehmensbeteiligungen (vgl. Küstermann, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, 2003, S. 191 f.). 83

Hingegen sind sowohl der Ausschluss der Parteien als Veranstalter von Rundfunk als auch die Möglichkeit der Beteiligung von Parteien als Minderheitsgesellschafter an einem Rundfunkunternehmen stets in den jeweiligen Landesrundfunk- oder Landesmediengesetzen im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Erteilung einer Zulassung als Rundfunkveranstalter geregelt (vgl. z.B. § 4 Bremisches Landesmediengesetz; § 6 Sächsisches Privatrundfunkgesetz). Das Bundesverfassungsgericht hat landesrechtliche Normen, die die Zulassung von Parteien zur Veranstaltung von Privatrundfunk betrafen, nicht mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz beanstandet (vgl. BVerfGE 73, 118 <152, 190>). 84

2. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ist kein nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbotenes Einzelfallgesetz. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, dessen Anwendbarkeit unterstellt werden kann (vgl. BVerfGE 25, 371 <399>), verbietet grundrechtseinschränkende Gesetze, die nicht allgemein sind, sondern nur für den Einzelfall gelten. Die Anforderung, dass das Gesetz allgemein zu sein hat, ist dann erfüllt, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet (vgl. BVerfGE 10, 234 <242>; 99, 367 <400>). 85

Dass der Gesetzgeber einen konkreten Fall vor Augen hat, den er zum Anlass seiner Regelung nimmt, verleiht dieser noch nicht den Charakter des Einzelfallgesetzes, wenn sie nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet ist, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln (vgl. BVerfGE 7, 129 <150 f.>; 10, 234 <243 f.>; 13, 225 <229>; 24, 33 <52>; 99, 367 <400>).

§ 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG gilt abstrakt und nicht für den Einzelfall. Zwar ist die Partei der Antragsteller derzeit die einzige, die im Geltungsbereich der Norm Beteiligungen an Rundfunkunternehmen hielt und diese aufgrund der Neufassung der Regelung aufgeben musste. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG regelt aber generell die Beteiligung von Parteien am Privatrundfunk und betrifft damit auch jede andere Partei, die Beteiligungen an Rundfunkunternehmen erwerben will.

86

II.

Dem Gesetzgeber steht es frei, Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können. Demgegenüber bedeutet das absolute Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltern zu beteiligen, keine zulässige gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG verstößt insoweit gegen die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG.

87

1. a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG einen Auftrag zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, der auf eine Ordnung zielt, die sicherstellt, dass die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet (vgl. BVerfGE 57, 295 <319>; 73, 118 <152 f.>; 90, 60 <88>; 114, 371 <387 ff.>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 -, MMR 2007, S. 770 <771>). Die Ausgestaltung dieser Ordnung ist Aufgabe des Gesetzgebers, der dabei einen weiten Spielraum, auch für Differenzierungen insbesondere nach der Regelungsart und Regelungsdichte, vorfindet (vgl. BVerfGE 12, 205 <262 f.>; 57, 295 <321 f., 325 f.>; 83, 238 <296, 315 f.>; 90, 60 <94>; 114, 371 <387>).

88

b) Der Auftrag zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit gilt nicht nur für den öffentlichrechtlichen Rundfunk, sondern ebenso für den privaten Rundfunk (vgl. BVerfGE 57, 295 <322 ff.>; 73, 118 <157 ff.>; 83, 238 <296 f.>). Auch die Rundfunkfreiheit privater Veranstalter dient der freien und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 73, 118 <152 f., 157 f.>). Im Hinblick auf die besonderen Gegebenheiten des privaten Rundfunks bestehen für den Gesetzgeber allerdings nicht die gleichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die innere Ausgestaltung des privaten Rundfunks wie beim öffentlichrechtlichen Rundfunk. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt für private Rundfunkveranstalter keine binnenpluralistische Organisation, weil damit diese Form der Veranstaltung von Rundfunksendungen um das Grundelement priva-

89

ter autonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um ihre eigentliche Substanz gebracht würde (vgl. BVerfGE 73, 118 <171>). Neben einer begrenzten Staatsaufsicht (vgl. BVerfGE 12, 205 <262>; 57, 295 <326>) hat der Gesetzgeber insbesondere Regeln für den Zugang zum privaten Rundfunk zu schaffen. Dabei muss er für die Prüfung und Entscheidung ein rechtsstaatliches Verfahren vorsehen (vgl. BVerfGE 57, 295 <326>).

c) Der Auftrag an den Gesetzgeber zur Ausgestaltung der Rundfunkordnung besteht auch vor dem Hintergrund der zunehmenden horizontalen und vertikalen Verflechtung auf den Medienmärkten und der auch in technischer Hinsicht damit einhergehenden Konvergenz der Medien fort. 90

Die Erweiterung der Übertragungskapazitäten aufgrund der neueren technischen Entwicklungen sowie die weitreichende Verknüpfung der Medien untereinander, insbesondere auch die Verbreitung von Rundfunkprogrammen über das Internet, stellen den Gesetzgeber zwar vor neue Herausforderungen. Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt betont (vgl. etwa BVerfGE 57, 295 <322 f.>; 114, 371 <388>) und zuletzt in seinem Urteil vom 11. September 2007 (1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06, MMR 2007, S. 770 <771>) begründet hat, sind aber die Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkordnung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Entwicklung von Kommunikationstechnologie und Medienmärkten nicht überholt. 91

2. Der Auftrag an den Gesetzgeber, die Rundfunkordnung auszugestalten, dient der Sicherung der Meinungsvielfalt (a). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG fordert zudem die Staatsfreiheit des Rundfunks, die es ausschließt, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet (b). Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten (c). 92

a) Unter Berücksichtigung der gegebenen Möglichkeiten ist im Rundfunk grundsätzlich eine gleichgewichtige Vielfalt der Meinungen im Gesamtangebot des Sendegebietes zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 74, 297 <327>; 83, 238 <324>; 114, 371 <387>). In einer dualen Rundfunkordnung, in der öffentlichrechtliche und privatwirtschaftliche Veranstalter nebeneinander stehen, muss der Gesetzgeber dafür sorgen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Vielfalt in der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden (vgl. BVerfGE 73, 118 <157>; 83, 238 <296 f.>). Dabei vertraut er hinsichtlich der Teile des Rundfunks, die privat finanziert werden, zur Sicherung dieser Vielfalt grundsätzlich auf Marktprozesse. Allerdings sind programmbegrenzende und vielfaltsverengende Zwänge zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 114, 371 <387 f.>; BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. September 2007 - 1 BvR 2270/05, 1 BvR 809/06, 1 BvR 830/06 -, MMR 2007, S. 770 <771>). 93

Zur Sicherung der Vielfalt gehört auch die Vermeidung einseitigen Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung infolge der Zusammenballung publizistischer Macht 94

(vgl. BVerfGE 57, 295 <323>; 73, 118 <160>; 95, 163 <172>; 97, 228 <258>; 114, 371 <389>); der Rundfunk soll nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden (vgl. BVerfGE 73, 118 <153>). Hierbei muss bereits Gefahren begegnet werden, da einmal eingetretene Fehlentwicklungen sich - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen lassen (vgl. BVerfGE 57, 295 <323>; 73, 118 <160>; 95, 163 <173>).

b) Der Staat selber darf aber nicht als Rundfunkbetreiber auftreten (vgl. BVerfGE 12, 205 <263>; 83, 238 <330>; 90, 60 <88>). Auch wenn der Staat als Garant einer umfassend zu verstehenden Rundfunkfreiheit unverzichtbar ist, besteht die Gefahr, die Rundfunkfreiheit auch politischen Interessen unterzuordnen. Gegen eine Gängelung der Medien durch den Staat haben sich die Kommunikationsgrundrechte ursprünglich gerichtet, und in der Abwehr staatlicher Kontrolle der Berichterstattung finden sie auch heute ein wesentliches Anwendungsfeld (vgl. BVerfGE 57, 295 <320>; 90, 60 <88>). 95

Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks schließt staatliche Maßnahmen nicht aus, welche der Herstellung oder Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen; diese können verfassungsrechtlich sogar geboten sein (BVerfGE 73, 118 <182>), etwa, um zu verhindern, dass der Rundfunk dem Staat oder einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird (vgl. BVerfGE 90, 60 <88>). Es ist dem Gesetzgeber deshalb versagt, Regelungen zu treffen, die zulassen, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar ein Unternehmen beherrscht, das Rundfunksendungen veranstaltet. In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden (BVerfGE 90, 60 <88>). Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks bezieht sich nicht nur auf die manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks; es sollen auch, weitergehend, alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates verhindert werden (vgl. BVerfGE 73, 118 <183>; 83, 238 <323>; 90, 60 <87>). 96

Damit wird kein absolutes Trennungsgebot zwischen Staat und Rundfunk aufgestellt; gleichwohl sind Einflussmöglichkeiten insoweit auszuschalten, als sie nicht der Herstellung oder Erhaltung der Rundfunkfreiheit dienen und durch Schranken des Grundrechts nicht gedeckt sind (vgl. BVerfGE 73, 118 <182>). Es geht nicht um eine vollständige Freiheit des Rundfunks von jeglicher staatlicher Berührung; vielmehr ist eine weit gehende Staatsferne zur Verwirklichung der freien Meinungsbildung anzustreben (vgl. auch BVerfGE 73, 118 <190>; 88, 25 <35 f.>). 97

c) Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten. Zwar sind diese nicht dem Staat zuzuordnen; jedoch besteht eine gewisse Staatsnähe der Parteien, die eine Beachtung des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks für die Ausgestaltung von Parteibeteiligungen an Rundfunkveranstaltungen notwendig macht. 98

aa) Parteien sind nicht Teil des Staates (vgl. BVerfGE 85, 264 <287 f.>; 107, 339 99

<361>). Zwar kommt ihnen aufgrund ihrer spezifischen verfassungsrechtlich abgesicherten Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft eine besondere Stellung zu; sie wirken in den Bereich der Staatlichkeit aber lediglich hinein, ohne ihm anzugehören (vgl. BVerfGE 20, 56 <100 f.>; 73, 40 <85>; 85, 264 <287>). Parteien sind die politischen Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so überhaupt einen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 11, 266 <273>; 44, 125 <145 f.>; 52, 63 <83>; 107, 339 <358 f.>).

Dass die Parteien nicht mit dem Staat ineins zu setzen sind, hat das Bundesverfassungsgericht vor allem im Zusammenhang mit Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung betont (vgl. BVerfGE 85, 264 <283, 287 f.> sowie BVerfGE 107, 339 <361>). Art. 21 GG hat die Parteien zwar als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und sie in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben (vgl. BVerfGE 20, 56 <100>; 73, 40 <85>). Die Garantie einer grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen wehrt jedoch wegen der verfassungsrechtlich vorgesehenen Tätigkeit der politischen Parteien jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien ab und verbietet ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit (vgl. BVerfGE 107, 339 <361>).

100

Auch die Besonderheiten der Rundfunkfreiheit führen nicht dazu, dass die Parteien im Regelungsbereich dieses Grundrechts einseitig dem Staat zuzuordnen wären. Die Hessische Landesregierung nimmt in diesem Zusammenhang an, aus dem Blickwinkel des Rundfunks mit seiner charakteristischen Vermittlungs- und Kontrollfunktion ließen sich die Parteien von der staatlichen Sphäre nicht sinnvoll abtrennen. Diese Betrachtungsweise wird der besonderen Stellung der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft nicht gerecht. Parteien sind auch im Rundfunkbereich nicht mit dem Staat gleichzusetzen. Eine solche Auffassung würde dem Charakter der Parteien als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen widersprechen.

101

bb) Die Parteien weisen verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften eine besondere Staatsnähe auf. Sie sind ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet und üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Die Parteien beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in die staatlichen Institutionen hineinwirken, vor allem durch Einflussnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung (vgl. BVerfGE 3, 19 <26>; 14, 121 <133>; 20, 56 <99, 101>; 44, 125 <145 f.>; 52, 63 <83>; 107, 339 <358 f.>). Hierbei kommt es zu personellen Überschneidungen zwischen politischer Partei und Staatsorgan. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist vom Gesetzgeber daher grundsätzlich auch bei der Beteiligung von politischen Parteien an der Veranstaltung und Überwachung von Rundfunk zu beachten (vgl. BVerfGE 73, 118 <165 f.>).

102

Bezogen auf den hier vor allem interessierenden Willensbildungsprozess kommt den Parteien eine besondere Vermittlungsfunktion zu (vgl. H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt März 2001, Art. 21 Rn. 166), die sich nicht nur von unten nach oben vollzieht. Vielmehr kommt es auch zu einer Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk durch die Parteien. Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 85, 264 <284 f.>; 91, 276 <285 f.>; Ossenbühl, BayVBl 2000, S. 161 <163 f.>). Der Einfluss der Parteien, die im Parlament die Mehrheit bilden, lässt sich vom staatlichen Einfluss kaum unterscheiden (vgl. BVerfGE 73, 118 <165>). Das Bundesverfassungsgericht hat daher schon früher entschieden, der Ausschluss der Parteien und der von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen als Rundfunkveranstalter sei unter dem Gesichtspunkt der Staatsferne und Überparteilichkeit des Rundfunks nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 73, 118 <190>).

3. Bei der Zulassung von Bewerbern zum Privatrundfunk hat der Gesetzgeber nicht nur die Meinungsvielfalt und die Staatsfreiheit des Rundfunks zu beachten; er muss auch die Rechte privater Rundfunkbetreiber und die verfassungsrechtlich abgesicherte Position der Parteien berücksichtigen.

a) Wesentlicher Teil der Ordnung des Privatrundfunks ist die Regelung der Zulassung privater Rundfunkbetreiber (vgl. BVerfGE 57, 295 <326 f.>; 73, 118 <153 f.>; 83, 238 <322>). Die Gefahr der Einflussnahme auf die im Kern der Grundrechtsgarantie stehende Programmfreiheit ist bei der Entscheidung über die Zulassung der Bewerber besonders groß; denn es lässt sich nicht ausschließen, dass die Einstellung zu dem angebotenen Programm in die Auswahlentscheidung einfließt oder dass Bewerber schon im Vorfeld inhaltliche Anpassungen vornehmen, von denen sie sich eine Erhöhung ihrer Zulassungschancen versprechen (BVerfGE 97, 298 <313>). Daher sind gerade für die Zulassung von Bewerbern und für die Zuteilung von Übertragungskapazitäten besonders strikte gesetzliche Vorkehrungen im Interesse der Rundfunkfreiheit erforderlich (vgl. BVerfGE 57, 295 <327>; 73, 118 <182 ff.>; 83, 238 <322 ff.>).

Diese objektivrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers dient zugleich der Sicherung der grundrechtlichen Position der Rundfunkveranstalter im Rahmen der vom Gesetzgeber zulässigerweise geschaffenen Rundfunkordnung (BVerfGE 97, 298 <313>). Der Gesetzgeber hat die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bei allen zugelassenen Rundfunkveranstaltern und allen Bewerbern um eine Rundfunklizenz ohne Rücksicht auf öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Rechtsform und auf kommerzielle oder gemeinnützige Betätigung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 95, 220 <234>).

b) Soweit es um die Zulassung von Parteien zum Privatrundfunk geht, hat der Gesetzgeber auch die grundrechtlich schützenswerte rundfunkrechtliche Position der Parteien zu beachten, die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 21 GG wur-

zelt.

Auch Parteien können sich auf Grundrechte berufen. Parteien sind Träger aller Grundrechte, die gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind (vgl. BVerfGE 84, 290 <299>; H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt März 2001, Art. 21 Rn. 186; Ipsen, in: Sachs, Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 45 f.; Maurer, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2007, § 11 Rn. 41; ders., JuS 1991, S. 881 <883>; Grimm, in: HdbVerfR, 2. Aufl. 1994, § 14 Rn. 30; Henke, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt September 1991, Art. 21 Rn. 218), und zwar unabhängig von ihrer Rechtsfähigkeit (vgl. BVerfGE 3, 383 <391>). Sie können die Verletzung ihrer Grundrechte mit der Verfassungsbeschwerde abwehren (vgl. BVerfGE 7, 99 <103 f.>; 47, 198 <223>; 84, 290 <299>; 111, 54 <81>). Nur dann, wenn sie durch Maßnahmen anderer Verfassungsorgane des Bundes in ihrem verfassungsrechtlichen Status nach Art. 21 GG betroffen sind, steht für die Verfolgung nur der Weg des Organstreits gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zur Verfügung (vgl. BVerfGE 1, 208 <223 ff.>; 4, 27 <30 f.>; 20, 119 <128 ff.>; 73, 40 <65>; 84, 290 <298>; 85, 264 <284>).

108

Parteien können sich ebenso wie auf die Meinungsfreiheit (vgl. BVerfGE 90, 241 <246 ff.>) grundsätzlich auch auf die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen (Nieders. Staatsgerichtshof, DVBl 2005, S. 1515 <1517>; Ipsen, in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 45; Kunig, in: Isensee/Kirchhof <Hrsg.>, HdbStR III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 92; Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 334 f.). Die Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG ergänzen die besondere, durch den Mitwirkungsauftrag des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geprägte Funktion der Parteien. Die Parteien sind dabei mehr als ein Sprachrohr des Volkes, sie werden auch als Mittler tätig: Sie sammeln die auf politische Macht und deren Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus, formen sie und versuchen, ihnen auch im Bereich der staatlichen Willensbildung Geltung zu verschaffen (vgl. BVerfGE 20, 56 <101>; 44, 125 <145 f.>; 47, 130 <140>). Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 20, 56 <114>; 44, 125 <139 f.>; 73, 40 <85>; 85, 264 <285>). Innerhalb dieses von den Parteien vermittelten mehrdimensionalen Prozesses steht es den Parteien frei, ob und, wenn ja, welcher Medien sie sich zur Erfüllung dieses Auftrags innerhalb der verfassungsrechtlich gesetzten Grenzen bedienen wollen (vgl. Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006, S. 166 f., 340).

109

Gegen eine Berücksichtigung der grundrechtlichen Position der Parteien bei der Zulassung zum Privatrundfunk kann auch nicht geltend gemacht werden, dass eine strukturelle Unvereinbarkeit von politischen Parteien und Rundfunk bestehe. Zwar kommt dem Rundfunk eine besondere Kontrollfunktion gegenüber staatlichem Handeln zu. Doch ist diese lediglich eine der vielfältigen Aufgaben des Rundfunks; sie ist zudem im Bereich des privaten Rundfunks nicht von jedem Rundfunkunternehmen

110

gleichermaßen zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 73, 118 <159 f., 171>). Schließlich ist auch die Funktion des Rundfunks nicht dadurch gefährdet, dass vereinzelt politische Parteien Kapitalbeteiligungen an Rundfunkunternehmen besitzen, ohne auf die Programmgestaltung Einfluss zu nehmen (vgl. Reffken, Politische Parteien und ihre Beteiligungen an Medienunternehmen, 2007, S. 299 ff.).

4. Der Gesetzgeber hat zwar einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Regelung der Zulässigkeit der Beteiligung von Parteien am Privatrundfunk (a). Ihm steht es frei, den Parteien die Zulassung zur Veranstaltung von Privatrundfunk zu verwehren, soweit sie bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen können (b). Eine Regelung aber, die den Parteien jegliche unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an Rundfunkunternehmen versagt, ist keine zulässige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit (c). Soweit für ein absolutes Verbot von Beteiligungen einer Partei an einem privaten Rundfunkanbieter die Möglichkeit von Absprachen und die Schließung von Koalitionen auch bei geringfügigen Beteiligungen als Rechtfertigung angeführt wird, kann dieser Gefahr durch ein Gebot der Veröffentlichung aller Beteiligungen entsprochen werden (d).

111

a) Bei § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG handelt es sich um eine Regelung zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Diese umfasst alle Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinne gehören (vgl. BVerfGE 77, 65 <74>; 78, 101 <103>). Hierzu gehört auch die Freiheit, sich als Gesellschafter gemeinsam mit anderen zum Betrieb eines Rundfunkunternehmens zusammenzuschließen (vgl. auch Nieders. Staatsgerichtshof, DVBl 2005, S. 1515 <1517>). Das Beteiligungsverbot zielt darauf, eine ausgewogene, überparteiliche Berichterstattung durch den Rundfunk sicherzustellen, und soll der Gefahr einer interessengetriebenen, parteiischen, tendenziösen Berichterstattung entgegenwirken. Es handelt sich daher um eine funktionssichernde Vorschrift, die der Kategorie der Grundrechtsausgestaltung zuzuordnen ist (vgl. Gersdorf, in: Morlok/v. Alemann/Streit <Hrsg.>, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 71).

112

Die Ausgestaltung des Rundfunks muss sich am Ziel der Gewährleistung einer freien, umfassenden und wahrheitsgemäßen individuellen und öffentlichen Meinungsbildung orientieren (vgl. BVerfGE 57, 295 <319 f.>; 73, 118 <153>; 74, 297 <323 f.>; 83, 238 <295 f.>; 87, 181 <197>; 90, 60 <87>). Dabei hat der Gesetzgeber den Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks (dazu oben B. II. 2. b) zu beachten. Wie er die Aufgabe erfüllt, die Rundfunkfreiheit unter Beachtung der erörterten Strukturprinzipien im Einzelnen zu gewährleisten, ist Sache seiner politischen Entscheidung; ihm steht insofern ein weiterer Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 57, 295 <321 f., 325 f.>; 83, 238 <296>; 90, 60 <94>; 114, 371 <387>). Kommunikations- und rundfunkbezogene Vorschriften, die den rechtlichen Rahmen der Rundfunkfreiheit regeln, sind am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nicht zu beanstanden, wenn sie geeignet sind, das Ziel der Rundfunkfreiheit zu fördern, und die von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen angemessen berücksichtigen (vgl. BVerfGE 97, 228 <267>).

113

Zu diesen von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Interessen zählen auch die rundfunkrechtlichen Positionen der Parteien (s. oben B. II. 3. b) und anderer Gruppen, die Rundfunk veranstalten. Denn das Grundrecht der Rundfunkfreiheit steht sowohl objektiv-rechtlich als auch subjektiv-rechtlich im Dienst der Grundrechtssicherung und gibt seinem Träger jedenfalls einen Anspruch darauf, dass bei der Auslegung und Anwendung seine Position als Träger des Grundrechts hinreichend beachtet wird.

Es ist nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Ausgestaltung der jeweiligen Rundfunkordnung im Einzelnen vorzugeben. Die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich darauf, festzustellen, ob eine angemessene Zuordnung der betroffenen verfassungsrechtlichen Positionen vorgenommen wurde (vgl. BVerfGE 97, 228 <267>). 114

b) Der Gesetzgeber macht von seiner Ausgestaltungsbefugnis jedenfalls dann in zulässiger Weise Gebrauch, wenn er den Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen insoweit untersagt, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können. 115

aa) Die Parteien können sich gegenüber gesetzlichen Bestimmungen, durch die sie von der Beteiligung an einem Rundfunkveranstalter ausgeschlossen werden, auf den Schutz der Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Die objektiv-rechtlichen Verpflichtungen des Rundfunkgesetzgebers dienen auch der Sicherung der grundrechtlichen Position der Rundfunkveranstalter im Rahmen der vom Gesetzgeber zulässigerweise geschaffenen Rundfunkordnung (vgl. BVerfGE 97, 298 <313> m.w.N.). Die Beteiligung an einem Rundfunksender kann darüber hinaus dem Funktionsbereich der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG zugeordnet werden, weil sich ihnen in Rundfunkunternehmen eine Möglichkeit zur Mitwirkung an der politischen Meinungsbildung bietet. Insoweit ist nicht entscheidend, ob eine Partei nach ihrer subjektiven Vorstellung die Beteiligung an einem Rundfunksender lediglich als reine Kapitalanlage betrachtet und auf jegliche Mitwirkung in der Gesellschafterversammlung verzichtet oder von vornherein auf die inhaltliche Einflussnahme besonderen Wert legt, denn die Art und Weise der Wahrnehmung der Interessen kann sich jederzeit ändern (vgl. Schindler, Die Partei als Unternehmer, 2006, S. 20). Betroffen sind die Parteien schließlich auch in ihrer Finanzierungsfreiheit bei der Beschaffung und Verwendung der eigenen Mittel (vgl. H.H. Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt März 2001, Art. 21 Rn. 277). 116

Neben den Parteien sind auch Rundfunkveranstalter und Bewerber mit Parteibeteiligung durch § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG in ihrem Recht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berührt. Bewerbern um eine Rundfunklizenz darf danach keine Zulassung erteilt werden, wenn Parteien Gesellschaftsanteile unmittelbar oder mittelbar halten. Bereits zugelassene Rundfunkunternehmen können nicht mit einer Verlängerung der stets befristeten Erlaubnis rechnen. Schließlich haben Rundfunkunternehmen, denen 117

nach Inkrafttreten von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG eine rundfunkrechtliche Zulassung erteilt wird und an denen sich später - auch mittelbar, etwa über einen Zeitungsverlag - eine Partei beteiligt, mit dem Widerruf der Zulassung nach § 11 Abs. 4 Nr. 1 HPRG zu rechnen, weil eine Zulassungsvoraussetzung nachträglich entfällt.

bb) Der Ausschluss von Parteien im Privatrundfunk ist jedoch gerechtfertigt, soweit sie bestimmenden Einfluss auf Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen können. 118

In diesen Fällen ist der Ausschluss von Parteien zur Herstellung und Erhaltung der Meinungsvielfalt im Rundfunk und zur Gewährleistung der Staatsfreiheit geeignet, denn es bestehen Gefahren für die mit der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit verfolgten Ziele, vor allem für die Staatsfreiheit des Rundfunks. Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks schließt es aus, dass der Staat unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrscht, die Rundfunksendungen veranstaltet (vgl. BVerfGE 12, 205 <263>). In dem Beherrschungsverbot erschöpft sich die Garantie der Rundfunkfreiheit gegenüber dem Staat aber nicht. Vielmehr soll jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks ausgeschlossen werden (BVerfGE 90, 60 <88>). Staatsfreiheit des Rundfunks bedeutet, dass der Staat weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluss auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen darf (BVerfGE 83, 238 <330>). 119

Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks ist auch im Verhältnis zu den Parteien zu beachten (s. oben B. II. 2. c). Ein Verbot für Parteien, sich mit bestimmendem Einfluss an privaten Rundfunkunternehmen zu beteiligen, dient der Abwehr staatsnaher Einflussnahme auf die inhaltliche Programmgestaltung. Der Gesetzgeber darf nicht nur manifeste Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks abwehren, sondern auch indirekte Einwirkungen, mit denen Einfluss auf das Programm oder Druck auf die im Rundfunk Tätigen ausgeübt werden kann (vgl. BVerfGE 90, 60 <88>). Parteien weisen verglichen mit anderen gesellschaftlichen Kräften eine besondere Staatsnähe auf. Sie können auch im Rundfunkbereich einen Einfluss ausüben, der sich von einem als „staatlich“ in Erscheinung tretenden Einfluss der Mehrheitsparteien kaum unterscheiden lässt (vgl. BVerfGE 73, 118 <165>). Deshalb sind jedenfalls diejenigen landesrechtlichen Regelungen von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden, nach denen politischen Parteien, Wählervereinigungen und von ihnen wirtschaftlich abhängigen Unternehmen und Vereinigungen eine Erlaubnis zum Betreiben von Privatrundfunk nicht erteilt werden darf. 120

Auch die Antragsteller anerkennen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Beteiligungsverboten, wenn sie einen Verstoß von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG nur insoweit rügen, als die Regelung es verbietet, Unternehmen und Vereinigungen eine Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks zu erteilen, an denen politische Vereinigungen oder Wählergruppen beteiligt sind, ohne auf sie unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben zu können. 121

cc) Allerdings steht es dem Gesetzgeber frei, in anderen Fällen, in denen Parteien 122

einen bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder auf Programminhalte haben, die Zulassung zur Veranstaltung von Privatrundfunk zu verwehren. Der Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht gehalten, sich bei der Begrenzung der Beteiligungsmöglichkeiten der Parteien an Rundfunkunternehmen auf das Verbot einer Beherrschung im Sinne von § 17 AktG zu beschränken.

Konzernrecht und Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit verfolgen unterschiedliche Regelungsziele. Das Konzernrecht regelt die innere Ordnung der Konzerne, Abstimmung der Zuständigkeiten zwischen den für den Konzern handelnden Organen der Mitgliedsunternehmen, konzernbezogene Rechte und Pflichten der Gesellschafter auf den verschiedenen Stufen des Konzerns, notwendigen Schutz der Minderheitsgesellschafter und der Gläubiger des herrschenden, aber auch des abhängigen Konzernunternehmens (vgl. Emmerich/Habersack, Konzernrecht, 8. Aufl. 2005, S. 1; Raiser/Veil, Recht der Kapitalgesellschaften, 4. Aufl. 2006, § 50 Rn. 13). 123

Demgegenüber geht es bei der Begrenzung der Einflussmöglichkeiten der Parteien auf den Rundfunk nicht um den Schutz der Mitgesellschafter und der Unternehmensgläubiger oder andere gesellschaftsrechtliche Zwecke. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Abwehr einer spezifischen Gefahr, nämlich staatsnaher Einflussnahme auf die inhaltliche Programmgestaltung mittels der beteiligten Parteien. Diese muss aber nicht erst bei einer umfassenden Beherrschung aller wesentlichen Unternehmensbereiche vorliegen. Der Gesetzgeber kann zum Beispiel Einwirkungsmöglichkeiten auf die Unternehmensstrategie, die sich auch für Minderheitsgesellschafter aus der Möglichkeit der Ausübung von Informations- und Kontrollrechten, der Ablehnung von Beschlüssen, die der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, der Möglichkeit zur Erhebung von Gesellschafterklagen (*actio pro socio*), der Anfechtung von Gesellschafterbeschlüssen, der Klage auf Auflösung der Gesellschaft oder der Ankündigung des Austritts mit dem dann entstehenden Abfindungsanspruch ergeben, ebenso berücksichtigen wie die Möglichkeit von Stimmrechtsvereinbarungen der Gesellschafter oder gesonderter gesellschaftsvertraglicher Regelungen, die ebenfalls höhere Einflussmöglichkeiten eines bestimmten Gesellschafters auf die Geschicke des betreffenden Unternehmens vorsehen können. 124

Entscheidend ist nicht allein der nominale Anteil am Kapital oder an Stimmrechten, sondern der tatsächliche Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte. Es obliegt dem Gesetzgeber, hierfür geeignete und nachvollziehbare Kriterien zu normieren. 125

dd) Der Ausschluss der Möglichkeit, dass Parteien über ihre Beteiligungen am Privatrundfunk unmittelbar oder mittelbar bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen, ist auch mit Blick auf die betroffenen individuellen rundfunkverfassungsrechtlichen Positionen der Parteien, Rundfunkunternehmen und Zulassungsbewerber nicht unverhältnismäßig. 126

Die Freiheit der öffentlichen und privaten Meinungsbildung hat hohes Gewicht. Sie ist für ein demokratisches Gemeinwesen schlechthin konstitutiv. Bei der Bestimmung 127

und Gewichtung von Gefahren für die Verwirklichung der Rundfunkfreiheit und der Festlegung der für ihre Herstellung und Erhaltung zu wählenden Mittel hat der Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Ermessensspielraum. Er kann bei der Wahrnehmung seiner Gewährleistungsfunktion für die Verwirklichung der Rundfunkfreiheit nicht darauf verwiesen werden, spürbare Störungen der Meinungsvielfalt oder erhebliche Beeinträchtigungen der Staatsfreiheit abzuwarten, bevor er regelnd und begrenzend tätig wird. Er muss im Rahmen seiner Ausgestaltungsverantwortung bereits entsprechenden Gefahren effektiv begegnen können, weil einmal eingetretene Fehlentwicklungen - wenn überhaupt - nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig gemacht werden können (BVerfGE 57, 295 <323>). Die Bestimmung des dazu Erforderlichen unterliegt dabei in weiten Grenzen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers.

c) Demgegenüber bedeutet das absolute Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltern zu beteiligen, keine zulässige gesetzgeberische Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG verstößt insoweit gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 21 GG. 128

Das absolute Beteiligungsverbot verfehlt die vom Gesetzgeber herzustellende angemessene Zuordnung der verschiedenen Rechtspositionen. Die für die politischen Parteien eintretenden Nachteile stehen auch bei Berücksichtigung der weitreichenden Ausgestaltungsermächtigung des Gesetzgebers zum Maß der Förderung der mit der Regelung verfolgten Ziele außer Verhältnis. 129

Das absolute Beteiligungsverbot ist keine angemessene Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Diesem Verbot steht keine angemessene Förderung der objektivrechtlichen Ziele der Rundfunkfreiheit, namentlich der Gewährleistung von Meinungsvielfalt und Staatsfreiheit des Rundfunks, gegenüber. Parteien, Rundfunkunternehmen und Bewerber um eine Zulassung sind in ihren rundfunkverfassungsrechtlichen Positionen in erheblichem Umfang betroffen. Das Verbot jeglicher mittelbarer und unmittelbarer Beteiligung an privaten Rundfunkveranstaltern zwingt Parteien, bei auch nur sehr geringfügiger Beteiligung ihre Anteile zu veräußern, unabhängig davon, ob die Partei bei einer geringfügigen Beteiligung überhaupt Einfluss auf das jeweilige Rundfunkunternehmen ausüben könnte. 130

Die angegriffene Regelung berührt die politischen Parteien, die Anteile an Rundfunkunternehmen halten, auch durch die von ihr hervorgerufenen, über die unmittelbaren Normwirkungen hinausgehenden Folgen in besonderer Weise. Bei einer die Beteiligung von politischen Parteien an privaten Rundfunkunternehmen beschränkenden Regelung ist zu berücksichtigen, dass insbesondere die Partei der Antragsteller dem Auftrag, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken, traditionell durch Beteiligungen an Presseunternehmen nachgekommen ist. Solche Beteiligungen umfassen heute in aller Regel auch mittelbare Beteiligungen an Rundfunkunternehmen. Unmittelbare Beteiligungen an Rundfunkunternehmen sind hingegen die Ausnahme. Ein vollständiger Ausschluss der Beteiligung von Parteien an Rundfunkunternehmen 131

führt deshalb dazu, dass diese Beteiligungen nur in Verbindung mit Beteiligungen an Presseunternehmen aufgegeben werden können. Dies beeinträchtigt die den Parteien verfassungsrechtlich aufgebene Mitwirkung bei der öffentlichen Willensbildung über den unmittelbaren rundfunkrechtlichen Bereich hinaus, trifft sie in überkommenen Parteitraditionen und stellt auch aus diesem Grund eine übermäßige Belastung dar.

Der vollständige Entzug jeglicher rundfunkrechtlicher Position wird auch nicht da-
durch ausgeglichen, dass vom Landtag gewählte Abgeordnete gemäß § 49 Abs. 1 Satz 2 Nr. 26 HPRG der Versammlung der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk angehören und gemäß § 30 Abs. 2 HPRG Parteien zur Vorbereitung der Wahlen angemessene Sendezeiten im Privatrundfunk in Anspruch nehmen und sich damit tatsächlich auch auf dem Gebiet des Rundfunks betätigen können. Weder die Mitwirkung in der Anstaltsversammlung noch das Recht auf angemessene Sendezeiten im Vorfeld von Wahlen werden durch die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet (vgl. BVerfGE 60, 53 <65 f.>; 83, 238 <333>). Abgesehen davon bestehen diese Möglichkeiten auch nur für die im Landtag vertretenen Parteien.

132

Rundfunkveranstalter und Bewerber mit Parteibeteiligung werden durch § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ebenfalls in ihrem Recht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG betroffen. Soweit den Medienunternehmen und Zulassungsbewerbern der Widerruf oder die Versagung der Zulassung droht, wird ihnen die Möglichkeit zur Ausübung der Rundfunkfreiheit vollständig genommen und damit schwerwiegend auf ihre rundfunkrechtliche Position eingewirkt. Das Gewicht des Eingriffs erhöht sich dadurch, dass Versagung und Widerruf der Zulassung schon an die mittelbare Beteiligung von Parteien anknüpfen. Gerade bezogen auf geringfügige Beteiligungen können sich die betroffenen Unternehmen nur mit außerordentlichem Aufwand und wohl nicht mit letzter Sicherheit dagegen schützen, dass, etwa bei mehrfach gestuften Beteiligungsverhältnissen, nicht doch eine mittelbare Minimalbeteiligung einer Partei vorliegt. Statuarisch können die Gesellschafter von Rundfunkunternehmen zwar regeln, dass juristische Personen ihre internen Beteiligungsverhältnisse offenlegen und sich verpflichten, keine Gesellschaftsanteile an Parteien oder Gesellschaften mit Parteibeteiligung zu übertragen; doch stößt dies mit Blick auf die schon erwähnte Möglichkeit mehrfach gestufter Beteiligungen bei durchgerechneten minimalen Anteilen an tatsächliche Grenzen. Diese Anforderungen würden die Unternehmen erheblich in ihrer wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, vor allem bei der Aufbringung von Eigenkapital, einschränken, weil als Gesellschafter nur noch natürliche und juristische Personen in Betracht kämen, die bereit und in der Lage wären, diese Garantien abzugeben. Da der Versagungstatbestand nicht an Versäumnisse des Rundfunkunternehmens anknüpft, wäre dieses auch nicht vor nachteiligen Folgen durch das Bestehen stiller Beteiligungen und verdeckter Treuhandverhältnisse geschützt.

133

Ein Beitrag des absoluten Beteiligungsverbot zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Verwirklichung der Staatsfreiheit in dem vom Bundesverfassungsgericht verstandenen Sinn ist kaum feststellbar und allenfalls äußerst gering. Es ist weder von den am Verfahren Beteiligten vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass auch Minderheitsbeteiligungen ohne Möglichkeiten zu bestimmendem Einfluss eine Gefährdung der Meinungsvielfalt im Rundfunk bewirken könnten. 134

Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass das Prinzip der Staatsfreiheit und Überparteilichkeit des Rundfunks schon für den Staat selbst nicht als ein striktes Trennungsgebot zu verstehen ist, sondern wegen des gesetzgeberischen Ausgestaltungsvorbehalts, der Entsendung von Vertretern in die rundfunkrechtlichen Aufsichtsgremien und der weiteren von der Rechtsprechung unbeanstandet gelassenen Einflussmöglichkeiten eher als ein System der Staatsferne zu betrachten ist (B. II. 2. b). Auch wenn der Gesetzgeber nicht gehalten ist, sich bei der Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit an der unteren Grenze der ihm möglichen Zurückdrängung staatlichen Einflusses auf den Rundfunk zu bewegen, kann das Bestreben, die Parteien zur Vermeidung allenfalls geringfügigster abstrakter mittelbarer Einflussmöglichkeiten gänzlich von der Beteiligung an Rundfunkunternehmen auszuschließen, keinen überragenden Stellenwert haben. 135

d) Soweit von Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit von Absprachen und die Schließung von Koalitionen auch bei geringfügigen Beteiligungen als Rechtfertigung für ein absolutes Verbot von Beteiligungen einer Partei an einem privaten Rundfunkanbieter angesprochen wird, kann dieser Gefahr durch ein Gebot der Veröffentlichung aller Beteiligungen entsprochen werden. 136

Fehlende Veröffentlichung von Minderheitsbeteiligungen - wie auch von mittelbaren Beteiligungen - kann sich erheblich auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung auswirken. Vielen Rezipienten wird die (mittelbare) Parteibeteiligung nicht bekannt sein, und sie können diesen Umstand nicht in die Bewertung des Programmangebots einfließen lassen. Für die Beurteilung eines Programmangebots kann es von Bedeutung sein, ob und inwieweit eine Partei an einem Rundfunkunternehmen beteiligt ist. 137

Ähnlich wie bei den Freundeskreisen in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist nicht auszuschließen, dass sich Interessenverbände bei Gesellschaftern im privaten Rundfunk herausbilden. Daher kann es geboten sein, auch geringfügige Beteiligungen in die Veröffentlichungsregelungen einzubeziehen. Dies ermöglicht dem Nutzer eine eigenständige Beurteilung der jeweiligen Einflussnahmemöglichkeiten. In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, dass Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG für Parteien ein besonderes Veröffentlichungsgebot statuiert hat. Aufgrund der besonderen Staatsnähe der Parteien ist es daher gerechtfertigt, auch bei geringfügiger Beteiligung an privaten Rundfunkunternehmen, die Beteiligungsverhältnisse von Parteien offen zu legen. 138

III.

Da § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG gegen die Rundfunkfreiheit verstößt, bedarf es keiner Entscheidung mehr darüber, ob die Regelung auch weitere Grundrechte verletzt (vgl. Rozek, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge <Hrsg.>, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand 20. Lfg., Juni 2001, § 76 Rn. 68). Insbesondere kann offen bleiben, ob Art. 12 GG neben Art. 21 GG für politische Parteien Anwendung findet. Denn soweit die Berufsfreiheit im zu beurteilenden Fall einschlägig wäre, würde die angegriffene Norm jedenfalls auch dieses Recht verletzen. 139

IV.

Entgegen der Ansicht der Hessischen Landesregierung ist eine verfassungskonforme Auslegung der angegriffenen Norm derart, dass unter Beteiligung im Sinne von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG nur solche Beteiligungen zu verstehen seien, von denen eine relevante Gefahr publizistischer Beeinflussung tatsächlich ausgehe, nicht möglich. Eine verfassungskonforme Auslegung von Normen kommt dann in Betracht, wenn der Wortlaut der Norm mehrere Auslegungsmöglichkeiten eröffnet und der klar erkennbare Wille des Gesetzgebers nicht entgegen steht (vgl. BVerfGE 98, 17 <45>; 101, 312 <329>). Dies ist angesichts des eindeutigen Wortlauts des § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG nicht der Fall. 140

V.

Der Gesetzgeber ist gehalten, bis zum 30. Juni 2009 den Verfassungsverstoß durch eine Neuregelung zu beheben. 141

C.

Die Entscheidung ist zu B. II. mit 5 : 3 Stimmen, im Übrigen einstimmig ergangen. 142

| | | |
|----------|-------------|-------------|
| Hassemer | Broß | Osterloh |
| Di Fabio | Mellinghoff | Lübbe-Wolff |
| Gerhardt | | Landau |

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. März 2008 - 2 BvF 4/03 - Rn. (1 - 142), http://www.bverfg.de/e/fs20080312_2bvf000403.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2008:fs20080312.2bvf000403