

D O K U M E N T A T I O N

2005

URTEIL DES NIEDERSÄCHSISCHEN

STAATSGERICHTSHOFS

VOM 6. SEPTEMBER

ZUM NIEDERSÄCHSISCHEN

MEDIENGESETZ

Niedersächsischer Staatsgerichtshof

Leitsätze zum Urteil vom 6. September 2005

StGH 4/04

1. Die Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes können vom Staatsgerichtshof insoweit ausgelegt werden, als es um die Prüfung der Gesetzgebungsbefugnis des Landes für eine auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfende Norm des Landesrechts geht.
2. Art. 21 Abs. 3 GG, welcher eine ausschließliche Bundeskompetenz zur Regelung des Parteienrechts begründet, schließt nicht aus, daß im Rahmen der Landesgesetzgebungskompetenz über den Rundfunk Regelungen über den Zugang politischer Parteien zum privaten Rundfunk getroffen werden.
3. Das Ziel, Staatsferne, Überparteilichkeit sowie Meinungsvielfalt des Rundfunks im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu sichern, rechtfertigt nicht den weitgehenden Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks.
4. Eine verfassungskonforme Auslegung eines Gesetzes ist dem Staatsgerichtshof verwehrt, wenn in den Gesetzesberatungen diese Auslegung einhellig ausgeschlossen worden ist.



NIEDERSÄCHSISCHER STAATSGERICHTSHOF

IM NAMEN DES VOLKES

U r t e i l

In dem Verfahren über den Normenkontrollantrag

des Herrn G, MdL, und 62 weiterer Mitglieder der SPD-Fraktion des
Niedersächsischen Landtags,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Ralf Poscher,
44879 Bochum

auf Überprüfung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG vom 1. November 2001
(Nds. GVBl. S. 680), zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 1 b des Gesetzes zur
Änderung des NMedienG vom 11. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 423)
hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit der Niedersächsischen Verfassung,
beteiligt:

1. Niedersächsischer Landtag, vertreten durch den Präsidenten, Hinrich-
Wilhelm-Kopf-Platz 1, 30159 Hannover,
2. Niedersächsische Landesregierung, vertreten durch den Ministerpräsidenten,
Planckstr. 2, 30169 Hannover,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Peter Badura,
82431 Kochel am See

hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof auf die mündliche Verhandlung vom
22. Juni 2005 unter Mitwirkung
des Präsidenten Schinkel als Vorsitzenden
sowie der Richterinnen und der Richter

H. P. Schneider,
Starck,
Oltrogge,
Biermann,
Wendeling-Schröder,
J. Schneider,
Pust
van Nieuwland,

für R e c h t erkannt:

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 des Niedersächsischen Mediengesetzes i. d. F. vom
11. Dezember 2003 (GVBl. S. 423) ist mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V.
m. Art. 3 Abs. 2 NV unvereinbar und daher nichtig.

Gründe:

A.

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Verfassungsmäßigkeit des § 6 Abs. 3
Satz 2 – 4 NMedienG in der Fassung vom 11. Dezember 2003 – NMedienG n. F.

I.

Das Niedersächsische Mediengesetz vom 1. November 2001 (GVBl. S. 680)
macht die Veranstaltung von Rundfunk durch einen privaten Veranstalter, wie
auch in den Rundfunkgesetzen anderer Länder üblich, von einer Zulassung
abhängig (§ 4 NMedienG). Die verfahrensgegenständliche Vorschrift ist Teil der
Regelungen über die persönlichen Zulassungsvoraussetzungen. Sie bestimmt, daß
juristischen Personen oder Vereinigungen, an denen eine Partei oder Wähler-
gruppe in gleich welcher Form mittelbar, auch still oder durch Treuhandverhältnis
beteiligt ist, grundsätzlich keine Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks
erteilt werden darf. Von diesem in Satz 2 geregelten Grundsatz werden nach Satz
3 und 4 Ausnahmen gemacht, nach denen eine Zulassung ausnahmsweise erteilt
werden kann, wenn auf verschiedenen Beteiligungsstufen ein bestimmter Prozent-

satz der gehaltenen Kapital- oder Stimmrechtsanteile nicht erreicht wird und auch sonst kein maßgeblicher Einfluß auf Programm oder Geschäftsführung ausgeübt werden kann.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. lautet:

„²Die Zulassung darf auch nicht einer juristischen Person oder einer Vereinigung erteilt werden, an der eine politische Partei oder eine Wählergruppe still, durch ein Treuhandverhältnis oder mittelbar in gleich welcher Form beteiligt ist.

³Satz 2 gilt für mittelbare Beteiligungen nicht, wenn die politische Partei oder Wählergruppe mindestens in einer Beteiligungsstufe an einer juristischen Person oder Vereinigung zu weniger als zehn vom Hundert der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt ist. ⁴Satz 2 gilt für mittelbare Beteiligungen außerdem nicht, wenn die von Satz 3 nicht erfassten Beteiligungen beim Veranstalter insgesamt weniger als zehn vom Hundert der Kapital- oder Stimmrechts-Anteile erreichen und ein maßgeblicher Einfluss einer politischen Partei oder Wählergruppe auf die Geschäftsführung oder Programmgestaltung des Veranstalters weder unmittelbar noch mittelbar ausgeübt werden kann.“

Diese Regelung ergänzt und verschärft § 6 Abs. 3 NMedienG a. F. (= § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG n. F.), welcher schon vor Inkrafttreten der Neuregelung die Zulassung politischer Parteien in mehrfacher Hinsicht beschränkt hat. Hiernach darf eine Zulassung nicht erteilt werden:

- einer politischen Partei oder Wählergruppe oder einer von ihr abhängigen Person (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 NMedienG a. F.);
- einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran eine politische Partei oder Wählergruppe oder eine von ihr abhängige Person mit insgesamt 25 v. H. oder mehr der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt ist oder einen vergleichbaren Einfluß ausübt (§ 6 Abs. 3 Nr. 1 lit. a i. V. m. Nr. 3 NMedienG a. F.);
- einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran eine politische Partei oder Wählergruppe beteiligt ist (§ 6 Abs. 3 Nr. 5 lit. a, b NMedienG a. F.);
- einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran ein Unternehmen oder eine Vereinigung beteiligt ist, das oder die von einer politischen Partei oder Wählergruppe im Sinne des § 17 des Aktiengesetzes abhängig ist (§ 6 Abs. 3 Nr. 5 lit. d NMedienG a. F.).

Dies ist in § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG n. F. wie folgt geregelt:

(3) Die Zulassung darf nicht erteilt werden:

- 1. einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran Personen oder Vereinigungen mit insgesamt 25 vom Hundert oder mehr der Kapital- oder Stimmrechtsanteile beteiligt sind oder einen vergleichbaren Einfluss (§ 7 Abs. 4) ausüben, die*
 - a) nach den Nummern 2 bis 4 keine Zulassung erhalten dürfen oder*
 - b) ...*
- 2. einem Mitglied des Bundestages, der Bundesregierung, des Europäischen Parlaments oder der Volksvertretung oder Regierung eines Landes,*
- 3. einer politischen Partei oder Wählergruppe oder einer von ihr abhängigen Person,*
- 4. ...*
- 5. einer juristischen Person oder Vereinigung, wenn daran beteiligt ist*
 - a) eine politische Partei*
 - b) einer Wählergruppe*
 - c) ...*
 - d) ein Unternehmen oder eine Vereinigung, das oder die von den in den Buchstaben a) bis c) Genannten im Sinne des § 17 des Aktiengesetzes abhängig ist,*
- 6. ...*
- 7. ...*
- 8. ...*

Ähnliche Vorschriften, durch welche die Zulassung politischer Parteien zur Veranstaltung privaten Rundfunks eingeschränkt werden, existieren auch in allen anderen Ländern. Nach diesen Vorschriften darf eine Zulassung politischen Parteien sowie Unternehmen und Vereinigungen, die von politischen Parteien abhängig sind, nicht erteilt werden (z. B. § 6 Nr. 5 LMG Nordrhein-Westfalen). Nach den Regelungen der Länder Hessen und Baden-Württemberg ist die Zulassung auch Unternehmen oder Vereinigungen zu versagen, an denen politische Parteien mittelbar durch Treuhandverhältnisse beteiligt sind (§ 13 Abs. 3 Nr. 6 LMG Baden-Württemberg, § 6 Abs. 2 Nr. 4 PRG Hessen). In Bayern ist dies grundsätzlich auch der Fall, jedoch kann eine Zulassung hier ausnahmsweise

erteilt werden, wenn es sich um eine geringfügige mittelbare Beteiligung ohne Stimm- und Kontrollrecht handelt (Art. 24 Abs. 3 LMG Bayern). Auch Schleswig-Holstein verfügt über eine weitergehende Regelung, nach der eine Zulassung dann nicht erteilt werden darf, wenn die Parteibeteiligung nicht zu einer Abhängigkeit des Unternehmens von der Partei führt (§ 10 Abs. 3 Nr. 4 und 6 LRG Schleswig-Holstein).

Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz vom 23. Mai 1984, der Vorläufer des Mediengesetzes 2001, enthielt bereits eine entsprechende Regelung. § 5 Abs. 1 Satz 2 LRG bestimmte, daß politischen Parteien sowie von ihnen abhängigen Unternehmen, Personen und Vereinigungen eine Erlaubnis zur Veranstaltung von Privatrundfunk nicht erteilt werden durfte. Diese Bestimmung ist Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 1986 gewesen (BVerfGE 73, 118, 190).

II.

63 der SPD-Fraktion angehörende Mitglieder des Niedersächsischen Landtags beantragen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG vom 1. November 2001 (Nds. GVBl. S. 680), zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 1 b des Gesetzes zur Änderung des NMedienG vom 11. Dezember 2003 (Nds. GVBl. S. 423), für nichtig zu erklären.

1. Die Antragsteller sind der Ansicht, die angegriffene Norm sei kompetenzwidrig erlassen worden und daher formell verfassungswidrig. Dem Landesgesetzgeber fehle die Kompetenz für die in § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. getroffene Regelung, da es sich bei dieser inhaltlich um Parteienrecht handle, für das nach Art. 21 Abs. 3 GG eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehe.

2. Nach Ansicht der Antragsteller ergibt sich die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm auch aus ihrer Widersprüchlichkeit und Unbestimmtheit. Sie verstoße gegen das Rechtsstaatsgebot des Art. 2 Abs. 2 NV. Widersprüchlich sei die Norm insofern, als die Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. solche mittelbaren Parteibeteiligungen bei Rundfunkveranstaltern ausschließe, die nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG n. F. einer Zulassung gerade nicht

im Wege stünden. Weiterhin rügen die Antragsteller die Unbestimmtheit des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. Es sei unklar, welche Regelung die Vorschrift treffe. Zu unbestimmt sei weiterhin die Voraussetzung des „maßgeblichen Einflusses“ in § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F.

3. Die Antragsteller sind ferner der Ansicht, die angegriffene Norm verletze die gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV gewährleistete Rundfunkfreiheit. Da die Norm die Zulassung privater Rundfunkveranstalter regle, berühre sie den Schutzbereich des Grundrechts.

Die Rundfunkfreiheit sei ihrem Wesen nach auf politische Parteien anwendbar. Eine, die wesensmäßige Anwendbarkeit ausschließende, funktionale Unvereinbarkeit von politischen Parteien und Rundfunk bestehe nicht. Die Aufgabe des Rundfunks, öffentliche Kontrolle über die politischen Akteure auszuüben, stehe nicht im Widerspruch zum Auftrag der Parteien, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Zwar könnten unterschiedliche rechtliche Mechanismen erforderlich sein, den Pluralismus zu schützen, der umfassende Ausschluß bedeutender gesellschaftlicher Akteure von den Grundrechten bedeute jedoch eher eine Gefährdung desselben.

Die Rundfunkfreiheit schütze die Veranstaltung von Rundfunk umfassend, einschließlich ihrer wirtschaftlichen Aspekte. Auch der Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung von Rundfunk in Form geringfügiger Minderheitsbeteiligungen zu wirtschaftlichen Zwecken berühre daher den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit und verletze ihn.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. sei am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen und genüge diesem nicht. Sehe man von seiner Ungeeignetheit ab, so sei er zur Erreichung des angestrebten Zwecks jedenfalls nicht erforderlich. Die Vorschrift gehe weit über den zur Verhinderung eines unangemessenen Einflusses politischer Parteien auf den Rundfunk erforderlichen Schutz hinaus.

4. Neben der Rundfunkfreiheit der politischen Parteien sei auch die Rundfunkfreiheit der Medienunternehmen mit Parteibeteiligungen verletzt. Rundfunkveranstaltern mit Parteibeteiligung werde aufgrund von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4

NMedienG n. F. bei Beibehaltung ihrer jetzigen Gesellschafterstruktur die Verlängerung ihrer Zulassung ab dem Jahr 2006 versagt werden. Insoweit seien auch diese Unternehmen in ihrer Rundfunkfreiheit betroffen. Die Regelung sei auch ihnen gegenüber unverhältnismäßig und verstoße gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes, da sie gegenwärtig nur eine Partei betreffe.

5. Darüber hinaus verletze § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. weitere Grundrechte. Es liege ein Verstoß gegen die Pressefreiheit der politischen Parteien und Medienunternehmen mit Parteibeteiligung vor. Der wirtschaftlich erfolgreiche Betrieb eines Presseunternehmens hänge zunehmend davon ab, inwieweit dieses sich mit anderen Medien und darunter besonders auch mit dem privaten Rundfunk vernetzen könne. Ferner verletze die angegriffene Regelung die Berufsfreiheit der politischen Parteien sowie der betroffenen Medienunternehmen. Auch dieses Grundrecht sei dem Wesen nach auf politische Parteien und die Veranstalter von Rundfunk anwendbar. Nach Ansicht der Antragsteller werde auch die Eigentumsfreiheit der politischen Parteien verletzt. Diese würden durch die Neuregelung – jedenfalls nach einer möglichen Lesart – gezwungen, ihre mittelbaren Beteiligungen an Rundfunkveranstaltern aufzugeben.

III.

Dem Niedersächsischen Landtag sowie der Niedersächsischen Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Die Niedersächsische Landesregierung hat sich zum Normenkontrollantrag geäußert. Sie hält den Antrag für unbegründet und trägt im wesentlichen vor:

1. Die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass der Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. liege beim Land und nicht beim Bund. Für die Kompetenzabgrenzung komme es nicht auf Zielsetzung und Wirkung der beanstandeten Regelung, sondern allein auf den Regelungsgegenstand des Gesetzes an. Sofern ein den Gegenstand des Gesetzes bildender Sachbereich eine mehrfache Zuordnung erlaube, komme es für die Erfassung des Schwerpunktes der Regelung auf deren wesensmäßige und historische Zugehörigkeit an. Ob und welcher Einfluß den politischen Parteien im privaten Rundfunk eingeräumt werden müsse oder könne, bestimme sich nach dem Grundrecht der freien

Berichterstattung durch Rundfunk und gehöre daher zum Gesetzgebungsrecht der Länder.

2. Die angegriffene Regelung genüge in jeder Hinsicht den Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips. Die komplizierte Formulierung der Regelung ergebe sich aus der Komplexität der durch das Gesellschafts- und Konzernrecht ermöglichten mehrstufigen Beteiligungen, die zu berücksichtigen gewesen seien. Es liege keine willkürliche Regelung der konkreten Rechtsverhältnisse einer bestimmten Person oder Personengruppe vor. Dem rechtsstaatlichen Vertrauensschutz hinsichtlich der bestehenden Zulassungen zur Rundfunkveranstaltung und der darauf bezogenen Anteilsrechte an Unternehmen und Rundfunkveranstaltern sei durch eine Übergangsregelung Rechnung getragen.

3. § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. verstoße nicht gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Anders als die Pressefreiheit sei die Rundfunkfreiheit nach ihrem Schutz- und Ordnungsziel im Ausgangspunkt nicht die Garantie eines bestimmten Bereichs privatautonomer Freiheit. Ihr beherrschendes Ziel sei die objektive Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks, also eines bestimmten Ordnungszustands im Interesse der freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung. Das Grundrecht bedürfe daher der Ausgestaltung durch Gesetz, um die organisatorischen Bedingungen einer Veranstaltung von Rundfunksendungen bereitzustellen und die Voraussetzungen eines freien, zur unabhängigen und ausgewogenen Berichterstattung befähigten Rundfunks zu sichern. Auch bei einem Zurücktreten der technischen und finanziellen Sondersituation des Rundfunks bleibe es bei dem verfassungsrechtlichen Erfordernis gesetzlicher Vorkehrungen zur Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks.

Diesem Gesetzgebungsauftrag sei der Landesgesetzgeber nicht zuletzt durch die angegriffene Novellierung des Niedersächsischen Mediengesetzes nachgekommen. Bei einem Medium von der Bedeutung des Rundfunks müßten die Möglichkeiten einer Konzentration von Meinungsmacht und die Gefahr des Mißbrauchs zum Zwecke einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung in Rechnung gestellt werden. Es falle in den Schutzauftrag des Gesetzgebers zu verhindern, daß der Rundfunk durch politische, wirtschaftliche oder publizistische Macht instrumentalisiert werde. Folgerichtig untersage das Niedersächsische Mediengesetz,

daß politische Parteien einen beherrschenden oder ins Gewicht fallenden Einfluß auf Rundfunkunternehmen gewinnen. Hinsichtlich der Bemessung der Grenze, von der an eine Beteiligung politischer Parteien die Wirkung eines greifbaren und die Freiheit des Rundfunks beeinträchtigenden publizistischen Einflusses hervorruft, verfüge der Gesetzgeber über eine Einschätzungsprärogative.

4. Soweit die angegriffene Neuregelung die Rundfunkunternehmensfreiheit oder die allgemeine Unternehmensfreiheit von Unternehmen berühre, die ihrerseits Anteilsrechte an rundfunkveranstaltenden Unternehmen halten oder erwerben wollten, werde eine bestimmte unternehmerische oder publizistische Interessenverfolgung zur Sicherung der Rundfunkfreiheit zulässigerweise ausgeschlossen.

5. Nach Ansicht der Landesregierung liegt ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie nicht vor. Das verschärfte Verbot mittelbarer Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern bestimme, soweit es bestehende Anteilsrechte betreffe, Inhalt und Schranken des Eigentums. Der Umstand, daß eine Betätigung befristet zugelassen worden sei, begründe keinen schutzwürdigen Vertrauensstatbestand dahingehend, daß ein neuer Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis bewilligt werden müsse.

IV.

In der mündlichen Verhandlung vom 22. Juni 2005 haben die Beteiligten ihr schriftliches Vorbringen bekräftigt und vertieft. Die Niedersächsische Landesregierung hat ihre Rechtsauffassung hinsichtlich der Auslegung von § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. näher erläutert. Sie ist der Ansicht, § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. regele zwei dem Bestimmtheitsgrundsatz genügende Ausnahmen vom Grundsatz des § 6 Abs. 3 Satz 2 NMedienG n. F. Die Auslegung der Regelungen hinsichtlich der hier festgelegten 10%-Grenzen sei verständlich und eindeutig.

Im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. sei die mittelbare Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe für jede Beteiligungsstufe je gesondert zu ermitteln. Wenn die Beteiligung einer - die Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe mittelnden - juristischen Person oder Vereinigung auf einer der Stufen vor der direkten Beteiligung beim

Rundfunkveranstalter weniger als 10 % betrage, werde die „Kausalkette“ unterbrochen. Der Ausnahmetatbestand sei dann gegeben.

Der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. komme dagegen in Betracht, wenn die mittelbare Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe auf keiner Beteiligungsstufe vor der unmittelbaren Beteiligung an dem Rundfunkunternehmen unter 10 % bleibe, der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. also nicht gegeben sei. In diesem Fall sei zu ermitteln, mit welcher Quote ein oder mehrere - die Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe mittelnde - Unternehmen an einem Rundfunkveranstalter direkt beteiligt seien. Betrage diese Quote, bzw. im Fall mehrerer Unternehmen die Summe dieser Quoten, weniger als 10 %, so sei der Ausnahmetatbestand gegeben. Auf den durchgerechneten tatsächlichen Beteiligungsanteil einer politischen Partei oder Wählergruppe an dem Rundfunkveranstalter komme es für die Anwendung dieser Regelung nicht an.

Auf Ersuchen des Staatsgerichtshofs hat sich auch die Niedersächsische Landesmedienanstalt in der mündlichen Verhandlung zur Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. geäußert. Ihrer Ansicht nach sind die 10%-Grenzen des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. entsprechend der Auffassung der Niedersächsischen Landesregierung auszulegen. Darüber hinaus meint sie, daß hinsichtlich der 10%-Grenze des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. die Beteiligungen, die über den Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. zugelassen werden könnten und die Beteiligungen, die über den Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. zulassungsfähig seien, nicht zusammengerechnet werden müßten, sondern nebeneinander bis knapp 20 % betragen könnten.

B.

Der zulässige Antrag ist begründet. § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist mit der Niedersächsischen Verfassung unvereinbar und daher nichtig.

I.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist formell verfassungsmäßig. Die *Gesetzgebungskompetenz* für die angegriffene Norm liegt gem. Art. 70 Abs. 1 GG beim Land und nicht gem. Art. 21 Abs. 3 GG beim Bund.

1. Die Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes können vom Staatsgerichtshof insoweit ausgelegt werden, als es um die Prüfung der Gesetzgebungsbefugnis des Landes für eine auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfende Norm des Landesrechts geht (BVerfGE 60, 175, 206 f.). Nach ständiger Rechtsprechung gehört Art. 21 Abs. 1 GG ebenfalls zum Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, da die hier niedergelegten Grundsätze unmittelbar auch in den Ländern als Landesverfassungsrecht wirken (BVerfGE 1, 208, 227; 6, 367, 375; 23, 33, 39; 60, 53, 61; VerfGH Nordrhein-Westfalen, OVGE 44, 301, 304; 47, 304, 305; Nds. StGHE 1, 62, 66; 3, 42, 58; 104, 114).

2. Bei der Beurteilung der Verbandskompetenz für den Erlass eines Gesetzes ist auf den primären Normzweck und den Regelungszusammenhang abzustellen. Der einheitliche Bezugspunkt von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. und damit sein Regelungszusammenhang ist rundfunkrechtlicher Natur.

Aus Art. 21 Abs. 3 GG, welcher eine ausschließliche Bundeskompetenz für die Regelung des Parteienrechts begründet (*Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 4. Aufl. 2000, Art. 21 Abs. 3, Rn. 253), kann nicht geschlossen werden, daß überall, wo (auch) Parteien tätig werden, dem Bund die alleinige Regelungskompetenz zukommt (*Gusy*, in: AK GG, 3. Aufl., 2001, Art. 21 III, Rn. 144). Im Fall von Überschneidungen der Kompetenztitel muß die kompetenzrechtliche Qualifikation nach dem Schwerpunkt der gesetzlichen Regelung erfolgen (*Gusy*, in: AK GG, 3. Aufl., 2001, Art. 21 III, Rn. 144; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 70 Rn. 4). Die Einordnung richtet sich danach, ob Inhalt und Zweck des Gesetzes unmittelbar mit dem Thema der Kompetenz übereinstimmen, ob dieses Thema alleiniger oder Nebenzweck des Gesetzes ist, ob dieses Thema in dem Gesetz als solches oder als Reflex geregelt wird (vgl. BVerfGE 28, 119, 147 ff.). Teilregelungen dürfen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden; eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung (vgl. BVerfGE 97, 228, 251 f.; 97, 332, 341 f.). Primärer Zweck des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist es, den privaten Rundfunk vor der Einflußnahme der politischen Parteien und

Wählergruppen zu bewahren und damit die Unabhängigkeit des privaten Rundfunks in Niedersachsen zu stärken (Begründung zu § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG, Nds. LT-Drucks. 15/450, S. 4). Dementsprechend erweist es sich als Nebenzweck der Regelung, daß die betroffenen politischen Parteien im Rahmen ihres Auftrags zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes aus Art. 21 Abs. 1 GG bzw. bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung beschränkt werden.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist Bestandteil der Regelung der persönlichen Voraussetzungen für die Zulassung als Veranstalter privaten Rundfunks. Er ergänzt die Bestimmung des § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG n. F., nach der juristische Personen, Unternehmen, Vereinigungen und andere Gruppen unter bestimmten Voraussetzungen von der Veranstaltung privaten Rundfunks bzw. der Beteiligung daran ausgeschlossen werden. An politische Parteien wird hier nur unter anderem angeknüpft.

II.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist auch kein verfassungsrechtlich unzulässiges *Einzelfallgesetz*. Die Vorschrift gilt abstrakt-generell und nicht nur für den Einzelfall. Sie erfaßt alle politischen Parteien und Rundfunkunternehmen, an denen politische Parteien mittelbar beteiligt sind. Hieran ändert es nichts, daß die Regelung im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens möglicherweise nur eine einzige Partei betrifft, da nur sie Rundfunkbeteiligungen unterhält. Ein verdecktes Einzelfallgesetz ist nicht schon deshalb gegeben, weil eine Regelung zunächst nur einen einzigen Anwendungsfall hat, der Anlaß für sie gewesen ist. Ausreichend ist in diesem Zusammenhang, daß der Gesetzgeber bei Erlaß des Gesetzes nicht erkennen kann, wie viele Fälle sein Gesetz (auch in Zukunft) noch erfassen wird, d. h. es darf nicht schon von vornherein nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich erscheinen (BVerfGE 25, 371, 396). Die Regelung beschränkt alle politischen Parteien, die eine Rundfunkbeteiligung anstreben, bzw. Unternehmen, an denen mittelbare Parteibeteiligungen bestehen, in gleicher Weise.

III.

§ 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. ist bestimmt genug und mit dem in Art. 2 Abs. 2 NV niedergelegten *Rechtsstaatsgebot* vereinbar.

Das Tatbestandsmerkmal „maßgeblicher Einfluß“ ist als unbestimmter Rechtsbegriff interpretationsbedürftig, was jedoch nicht mit einer rechtsstaatswidrigen Unbestimmtheit gleichzusetzen ist. Der Niedersächsischen Landesregierung ist darin Recht zu geben, daß das Tatbestandsmerkmal des „maßgeblichen Einflusses“ wegen der sehr niedrigen in Frage kommenden Beteiligungsquoten nicht allein aus gesellschaftsrechtlicher Sicht zu verstehen ist. Ein Einfluß auf Geschäftsführung oder Programmgestaltung kann auch durch vertragliche Vereinbarung oder satzungsrechtliche Bestimmungen, wie z. B. das Recht den Geschäftsführer zu bestimmen o. ä., gegeben sein, wie übrigens auch § 7 Abs. 4 NMedienG zeigt.

Auch die von den Antragstellern geltend gemachte Unbestimmtheit der Neuregelung des § 6 Abs. Satz 2 – 4 NMedienG n. F. aufgrund Widersprüchlichkeit zu der Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG besteht nicht. Denn anstatt ihm zu widersprechen, ergänzt und verschärft die Neuregelung den § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG unter Einbeziehung des Aspektes der verschiedenen Beteiligungsstufen, die im Fall mittelbarer Beteiligungen auftreten können. Es handelt sich um eine Stufenfolge immer strengerer Regelungen, die teilweise den gleichen Sachverhalt mehrfach aber eindeutig regeln. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG besagt, daß die Zulassung im Fall mittelbarer Beteiligungen zu versagen ist, wenn das bei einem Rundfunkveranstalter beteiligte Unternehmen von einer Partei abhängig ist. Dies gilt bei Mehrheitsbeteiligung der Partei am Unternehmen nach § 17 Abs. 1 und 2 AktienG, wobei diese auch mittelbar über andere Unternehmen zustande kommen kann. § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. besagt, daß die Zulassung im Fall mittelbarer Parteibeteiligungen grundsätzlich zu versagen und ausnahmsweise dann zu erteilen ist, wenn auf einer Beteiligungsstufe eine Quote von 10 % der Anteile unterschritten wird. Auch geht § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG nicht völlig in der scheinbar strengeren Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 und 3 NMedienG n. F. auf. Es kommen Fälle in Betracht, bei denen trotz der Vereinbarkeit mit der einen Regelung die Zulassung aufgrund der anderen Regelung versagt werden muß. Dies ergibt sich daraus, daß § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. die 10%-Grenze auf alle möglichen Beteiligungsstufen bezieht, während die Abhängigkeitsgrenze des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG auch bei einer langen Beteiligungskette nur für das Unternehmen gilt,

das direkt beim Rundfunkveranstalter beteiligt ist. Die beiden Vorschriften regeln zwar teilweise denselben Sachverhalt mehrfach, widersprechen einander aber nicht und sind jeweils eindeutig.

Gesetzestechisch klarer wäre es gewesen, die Regelung des § 6 Abs. 3 Nr. 5 lit. d NMedienG als Rückausnahme zu den Ausnahmen des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. zu formulieren. Die vom Gesetzgeber gewählte Fassung stellt jedoch die Eindeutigkeit der Aussage des NMedienG in diesem Punkt nicht in Frage. In der Formulierung ähnlich widersprüchlich, in der Anwendung aber eindeutig sind die in diesem Verfahren nicht angegriffenen Regelungen der §§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lit. a und 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NMedienG.

IV.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. verstößt gegen die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV gewährleistete *Rundfunkfreiheit*. Dieser Verstoß ergibt sich sowohl dann, wenn die Rundfunkfreiheit wie die anderen Kommunikationsgrundrechte als ein subjektives Recht auch von politischen Parteien und Unternehmen, an denen politische Parteien beteiligt sind, auf Veranstaltung von Rundfunk angesehen wird, als auch dann, wenn die Rundfunkfreiheit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als objektivrechtliche Gewährleistung freier, öffentlicher und individueller Meinungsbildung (BVerfGE 74, 297, 323) gedeutet wird.

1. Politische Parteien sind allgemein grundrechtsfähig (a), auch die Rundfunkfreiheit im speziellen ist ihrem Wesen nach auf die politischen Parteien anwendbar (b).

a) Soweit der Mitwirkungsauftrag der politischen Parteien bei der Bildung des politischen Volkswillens reicht, sind diese Träger von Grundrechten und leiten ihre Rechte nicht allein aus Art. 21 GG her, welcher insofern auch keine parteienstaatliche Grundentscheidung des Grundgesetzes zum Inhalt hat (BVerfGE 7, 99, 103; 20, 119, 131; 41, 399, 413 f.; 82, 322, 336; 84, 290, 299; anders *Huber*, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, S. 609, 618 ff.; *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 19 Abs. 3, Rn. 249).

Die politischen Parteien sind nach Art. 19 Abs. 3 GG in den Schutzbereich der Grundrechte einbezogen. Ihre Bildung und Betätigung ist Ausdruck der freien Entfaltung natürlicher Personen, welche hierdurch ihre grundrechtlich garantierte politische Freiheit wahrnehmen und in die Organisation mit einbringen (*H. H. Klein*, Medienbeteiligung politischer Parteien – verfassungsrechtliche Betrachtungen, in: Medienbeteiligungen politischer Parteien, hrsg. von Morlok/v. Alemann/Streit, 2004, 77, 84). Obwohl die politischen Parteien in der Regel auch an der Willensbildung in den Staatsorganen mitwirken und es im personellen Bereich zu Überschneidungen von politischer Partei und Staatsorgan kommt, so handelt es sich bei den politischen Parteien primär um frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen (BVerfGE 20, 56, 101; 85, 264, 287), die zunächst, ihrem Mitwirkungsauftrag entsprechend, den politischen Willen des Volkes formen und hervorbringen. Die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderliche „dialektische Auseinandersetzung“ muß frei von staatlicher Einwirkung verlaufen (*H. H. Klein*, Medienbeteiligung politischer Parteien, a.a.O., S. 83; *Morlok*, in: Dreier, GG, Band 2, 1998, Art. 21, Rn. 23). Der vom Bundesverfassungsgericht statuierte Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien (BVerfGE 20, 56, 100) erstreckt die grundrechtlich geschützte Freiheit der Bürger, die sich in politischen Parteien organisieren, auf die von ihnen gebildeten Parteien.

b) Auch die Rundfunkfreiheit im speziellen ist ihrem Wesen nach auf die politischen Parteien anwendbar (*Ipsen*, in: Sachs, GG, 3. Aufl., 2003, Art. 21, Rn. 44; *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Bd. 1, 5. Aufl., 2005, Art. 5 Rn. 183; *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, GG, 5. Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 5, Rn. 6; *Hoffmann-Riem*, AK GG, 2001, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 28; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 4. Aufl., 2000, Art. 21, Abs. 1, Rn. 34; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 1, 2. Aufl., 2004, Art. 5 I, II, Rn. 116). Es besteht keine strukturelle Inkompatibilität von politischen Parteien und Rundfunk. Der Rundfunk ist von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV nicht von vornherein ausschließlich als unabhängiges Medium der kritischen Berichterstattung und Vermittlung mit der zwingenden Folge konzipiert, daß der Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks verfassungsrechtlich geboten ist (so aber *Möstl*, Politische Parteien als Medienunternehmer,

DÖV 2003, 106, 113). Auch wenn die Unabhängigkeit und Neutralität des Rundfunks aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft (BVerfGE 90, 60, 87) durch die Rechtsordnung zu bewahren ist, so muß dies nicht zwangsläufig durch strikte Parteiferne des privaten Rundfunks erfolgen. Zwar stellt ein beherrschender Einfluß politischer Parteien sowie der von politischen Parteien abhängigen Unternehmen auf den privaten Rundfunk eine Gefahr für dessen Unabhängigkeit dar, doch rechtfertigt dies nicht den generellen Ausschluß der politischen Parteien vom Grundrecht der Rundfunkfreiheit. Die Annahme der funktionellen Inkompatibilität von Rundfunk und politischen Parteien ist mit deren Aufgabe in der parlamentarischen Demokratie nicht vereinbar. Dementsprechend sind die politischen Parteien als gesellschaftlich relevante Gruppe auch in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vertreten.

2. Indem § 6 Abs. 3 Satz 2 - 4 NMedienG n. F. bestimmte mittelbare Beteiligungen politischer Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern ausschließt, berührt er den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit. Dieser umfaßt alle Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und rundfunkspezifischen Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinne gehören (BVerfGE 77, 65, 74; 78, 101, 103). Hierzu gehört auch die gesellschaftsrechtliche Zusammensetzung eines Rundfunkveranstalters, an dem eine Minderheitsbeteiligung einer oder mehrerer politischer Parteien besteht, aufgrund derer ihm eine Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunk versagt wird. Die durch § 6 Abs. 3 Satz 2 - 4 NMedienG n. F. bewirkte Verkürzung der Rechte der politischen Parteien, die mittelbar an einem Rundfunkveranstalter beteiligt sind, sowie der Rechte des Rundfunkveranstalters, an dem eine mittelbare Beteiligung einer politischen Partei besteht, wird durch die aus der objektiv-rechtlichen Dimension der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV herrührende Aufgabe des Gesetzgebers zu deren gesetzlicher Ausgestaltung nicht gedeckt.

3. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Rundfunkfreiheit primär eine der Freiheit der Meinungsbildung in ihren subjektiv-rechtlichen und objektiv-rechtlichen Elementen „dienende Freiheit“. Der Gesetzgeber sei dazu berufen die Rundfunkfreiheit auszugestalten und eine positive Rundfunkordnung zu schaffen, in der die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichst umfassender Vollständigkeit Ausdruck

finde (BVerfGE 57, 295, 320, st. Rspr.). Die Aufgabe, die Rundfunkfreiheit auszugestalten, befreie den Gesetzgeber aber nicht von seiner Bindung an Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Gesetze zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit müßten der Sicherung ihrer objektiv-rechtlichen Dimension dienen, um verfassungsrechtlich zulässig zu sein (BVerfGE 74, 297, 334).

Es fragt sich, ob angesichts der mittlerweile in sehr großem Maße vorhandenen Übertragungskapazitäten und eines stark fortgeschrittenen Außenpluralismus im Bereich des privaten Rundfunks sowie unter Beachtung der Rechtsprechung von EGMR und EuGH zum Grundrecht der Rundfunkfreiheit auf völkerrechtlicher bzw. supranationaler Ebene (EGMR, EuGRZ 1994, 549, 550, Nr. 35 – „Informationsverein Lentia“; EuGH, Slg. I-1991, S. 4007 –Antennevoorziening Gouda-, Tz. 23 ff.) noch an der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts festgehalten werden kann. Danach überlagert die objektiv-rechtliche Seite der Rundfunkfreiheit die subjektiv-rechtliche Seite, so daß ein Recht auf freien Zugang zur Veranstaltung von Rundfunk nicht besteht (BVerfGE 57, 295 319; 83, 238, 315; 87, 181, 197; st. Rspr.). Nach einer erstarkenden Meinung im Schrifttum wird heute aufgrund der genannten Entwicklungen von einer originären subjektiv-rechtlichen Rundfunkveranstalterfreiheit ausgegangen (*H. H. Klein*, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 41 ff.; *ders.*, Parteien – Presse – Rundfunk, in: FS für Maurer, 2001, 193, 202 ff.; *ders.*, Medienbeteiligung politischer Parteien, a.a.O., S. 87 f.; *Starck*, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, NJW 1980, 1359 ff.; *ders.*, Die Konstruktionsprinzipien und verfassungsrechtlichen Grundlagen der gegenwärtigen mediengesetzlichen Aktivitäten in den deutschen Bundesländern, JZ 1983, 405, 407 f., *ders.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 108 ff., 150 m. w. N.; *Bullinger*, Freiheit von Presse, Rundfunk und Film, HStR VI, 2001, § 142, Rn. 118 ff.; *Degenhart*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, BK GG, Stand: Sept. 2004, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 643 ff. m. w. N.; *Hain*, Rundfunkfreiheit und Rundfunkordnung, 1993, S. 80 ff.; *Schoch*, Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57, 158, 187 ff.; *Fink*, Wem dient die Rundfunkfreiheit? DÖV 1992, 805, 812; *Engel*, Rundfunk in Freiheit, AfP 1994, 185 ff.; *O. Klein*, Fremdnützige Freiheitsgrundrechte, 2003, S. 107 f. m. w. N.). Ob dieser Auffassung zu folgen ist, bedarf hier keiner Klärung, denn § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. stellt schon keine verfassungsmäßige Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar.

a) Die Ausgestaltungen der Rundfunkfreiheit sind unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insoweit auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, als sie allein dem Zweck der Sicherung der Freiheit des Rundfunks im Sinne einer Gewährleistung freier, umfassender und wahrheitsgemäßer Meinungsbildung dienen dürfen (BVerfGE 57, 295, 321 f.; 73, 118, 166; 74, 297, 334). Wie der Gesetzgeber seine Aufgabe erfüllen will, hat er – in den von der Garantie gezogenen Grenzen – selbst zu entscheiden (BVerfGE 73, 118, 153; 74, 297, 324).

Das in der Begründung zum Änderungsgesetzentwurf angeführte Gebot der Staatsferne und die Stärkung der Unabhängigkeit des Rundfunks in Niedersachsen (Nds. LT-Drucks. 15/450, S. 4) wird von diesen Erwägungen getragen. Die Sicherung von Staatsferne, Überparteilichkeit und Vielfalt im privaten Rundfunk stellt eine verfassungskonforme Zielrichtung eines Gesetzes zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit dar (BVerfGE 57, 295, 320 ff.; 73, 118, 190.). Der Rundfunk muß seine Funktion unbeeinflusst von jeglicher Indienstnahme für außerpublizistische Zwecke, seien sie politischer oder ökonomischer Natur, erfüllen (BVerfGE 97, 228, 266 f.). Zur Verhinderung vorherrschender, die Unabhängigkeit des Rundfunks gefährdender Meinungsmacht darf dieser weder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, wie den Parteien, oder den von diesen abhängigen Unternehmen noch dem Staat ausgeliefert werden.

b) § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. ist im Rahmen der Rundfunkordnung des Landes Niedersachsen indes kein zulässiges Mittel zur Erreichung von Staatsferne, Überparteilichkeit und Meinungsvielfalt zum Zweck der Gewährleistung der objektiv-rechtlichen Rundfunkfreiheit. Wegen der verschiedenen Möglichkeiten, die 10%-Grenzen in § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. zu berechnen, müssen zwei Auslegungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden.

aa) Möglich erscheint die Auslegung, wie sie von der Niedersächsischen Landesregierung in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden ist. Auch wenn diese Auslegung vom Wortlaut des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. nicht

nahegelegt wird, ist es aus Gründen der genetischen und teleologischen Auslegung möglich, der Vorschrift diesen Normgehalt zu entnehmen.

Nach dieser Lesart regeln § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. zwei Ausnahmetatbestände für den Grundsatz in § 6 Abs. 3 Satz 2 NMedienG n. F., nach dem einem Rundfunkveranstalter keine Zulassung erteilt werden darf, an dem eine politische Partei oder Wählergruppe mittelbar beteiligt ist. Zur Überprüfung der Einhaltung der 10%-Grenze gemäß § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. wird die Beteiligung der politischen Partei oder Wählergruppe bzw. des Unternehmens auf jeder Beteiligungsstufe gesondert betrachtet. Wenn die Beteiligungsquote auf einer der Stufen - außer der Stufe der direkten Beteiligung beim Rundfunkveranstalter (sc. „mittelbare Beteiligungen“) - weniger als 10 % beträgt, ist der Ausnahmetatbestand erfüllt. Bezöge man nämlich die 10%-Grenze des Satzes 3 auch auf die letzte Beteiligungsstufe der Beteiligungskette direkt beim Veranstalter, so wäre die Anwendung der Ausnahme des Satzes 4 logisch ausgeschlossen. Dieser setzt das Nichtgreifen des Satzes 3 voraus, was nie der Fall wäre, wenn, wie Satz 4 weiterhin voraussetzt, die Beteiligung auf der letzten Stufe direkt beim Veranstalter weniger als 10 % betrüge. Darauf wurde im Gutachten des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes (Gutachten vom 30.04.2004 zur Verfassungsmäßigkeit von Änderungen des Mediengesetzes, S. 10, 11) hingewiesen.

Der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. ist nach der möglichen Lesart der Niedersächsischen Landesregierung gegeben, wenn zunächst die mittelbare Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe auf keiner Beteiligungsstufe – abgesehen von der letzten Beteiligungsstufe direkt am Rundfunkunternehmen - unter 10 % bleibt und damit der Ausnahmetatbestand des § 6 Abs. 3 Satz 3 NMedienG n. F. nicht erfüllt ist. Als weitere Voraussetzung muß die Quote, mit welcher ein - die Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe mittelndes – Unternehmen beim Rundfunkveranstalter direkt beteiligt ist, bzw. im Fall mehrerer Unternehmen die Summe dieser Quoten, weniger als 10 % betragen.

Nach dieser Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 NMedienG n. F. ist potentiellen Rundfunkveranstaltern die Zulassung schon bei sehr kleinen mittelbaren Beteiligungen politischer Parteien zu versagen. In dem Fall, in dem eine politische

Partei mit 10 % an einem Unternehmen A beteiligt ist und das Unternehmen A mit 10 % an einem Unternehmen B beteiligt ist, welches wiederum mit 10 % an einem Rundfunkveranstalter C beteiligt ist, darf hiernach eine Zulassung nicht erteilt werden, obwohl die faktische, durchgerechnete Beteiligung der politischen Partei beim Rundfunkveranstalter lediglich 0,1 % beträgt.

Der nach dieser Lesart von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. sehr weitgehende Ausschluß politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks greift über den objektiv-rechtlichen Gewährleistungsgehalt der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs.1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV hinaus, denn er ist durch die Ziele der Herstellung von Staatsferne (1) und Überparteilichkeit sowie Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk (2) nicht gedeckt. Einer mit Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV zu vereinbarenden einschränkenden Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 NMedienG n. F. steht der eindeutige Wortlaut der Vorschrift entgegen.

(1) Das Gebot der Staatsferne zielt darauf ab, den Rundfunk von Einflußnahme durch den Staat freizuhalten, um die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 2 NV gewährleistete Freiheit der Programmgestaltung zu wahren.

Politische Parteien sind mit dem Staat nicht gleichzusetzen. Auch wenn ihnen ein Einfluß auf die Entscheidungsfindung in den Staatsorganen zukommt, sind sie keine Staatsorgane. Das Grundgesetz hat ihnen durch Art. 21 Abs. 1 GG die Aufgabe zugewiesen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, und sie hierdurch mit dem Status verfassungsrechtlicher Institutionen ausgezeichnet, die in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hineinwirken, allerdings ohne diesem anzugehören. Trotz ihrer Mittlerrolle zwischen politischen „Meinungen, Interessen und Bestrebungen“ der Einzelnen und der „staatlichen Willensbildung“ sind sie als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet (BVerfGE 20, 56, 101).

Aufgrund der regelmäßig bestehenden Verquickungen von Parteien und Staatsorganen wäre es mit dem Gebot der Staatsferne des Rundfunks allerdings nicht vereinbar, wenn eine politische Partei als alleinige Veranstalterin eines Rund-

funkvollprogramms aufträte. Ein solcher Zustand kam aber schon vor der Einfügung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. in Niedersachsen nicht in Frage. Denn ein umfangreicher Ausschluß auch mittelbarer Parteibeteiligungen bei Rundfunkveranstaltenden Unternehmen findet schon auf Grund der bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes enthaltenen Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 NMedienG statt. So wird die Erteilung einer Zulassung an eine politische Partei oder Wählergruppe als alleinige, direkte Veranstalterin von Rundfunk durch § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NMedienG verhindert. Auch einem Unternehmen mit Parteibeteiligung darf eine Zulassung als Rundfunkveranstalter nicht erteilt werden (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. a NMedienG). Ein Unternehmen, an dem wiederum ein von einer politischen Partei abhängiges Unternehmen beteiligt ist, kann ebenfalls nicht als Veranstalter zugelassen werden (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 lit. d NMedienG). Die Möglichkeit mittelbarer Minderheitsbeteiligungen politischer Parteien an Rundfunkveranstaltern vermag die Verwirklichung von Staatsferne des privaten Rundfunks nicht in jedem Fall in Frage zu stellen. Sie darf deswegen – trotz zu beachtender Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers – nicht über das in Niedersachsen bereits geregelte Maß hinaus soweit eingeschränkt werden, daß Raum nur noch für Beteiligungen bleibt, die sowohl unter dem Blickwinkel der Meinungsbildung im Rundfunk als auch unter wirtschaftlichem Aspekt völlig bedeutungslos sind.

Näher liegt dagegen die Gefährdung der Staatsferne des Rundfunks aufgrund der Möglichkeit einer Beteiligung von Staatsorganen bzw. ihrer Mitglieder an einem Rundfunkveranstalter. So ist es nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 a) i. V. m. Nr. 2 NMedienG zum Beispiel möglich, daß ein Bundes- oder Landesminister, direkt mit 24,9 % der Kapital- und Stimmrechtsanteile an einem Rundfunkveranstalter beteiligt ist. An diesem Umstand ändert § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F., der ausdrücklich nur auf die politischen Parteien und Wählergruppen zielt, nichts. Im Hinblick auf die Gewährleistung einer freien, individuellen und öffentlichen Meinungsbildung durch die Sicherung der Staatsferne des privaten Rundfunks enthält § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. eine zu weitgehende Beschränkung der Parteien und Wählergruppen, ihre politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen im Bereich des Rundfunks zu verfolgen.

(2) Ebenso wenig rechtfertigt die Gewährleistung der Überparteilichkeit des Rundfunks die Regelungen des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. Überparteilichkeit ist nicht automatisch mit Parteiferne gleichzusetzen, sondern der Weg zu ihrer Verwirklichung ist unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber geschaffenen Rundfunkorganisation zu wählen. Die angemessene Berücksichtigung politischer Parteien innerhalb eines die Meinungsvielfalt sichernden Rundfunkkonzepts steht der Forderung nach Überparteilichkeit keineswegs entgegen. Der niedersächsische Gesetzgeber hat sich für die Zulassung von privatem Rundfunk entschieden und diesen im NMedienG geregelt. Hierbei legt er ein grundsätzlich außenpluralistisches Modell zugrunde, das durch einige binnenpluralistische Vorgaben zur Sicherung der Meinungsvielfalt und zur Konzentrationskontrolle in den §§ 7 und 16 NMedienG modifiziert ist. In § 16 Abs. 1 NMedienG i. V. m. § 25 Abs. 1, 2 RuStV wird bestimmt, daß „die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen ... angemessen zu Wort kommen“ sollen.

Die durch diese Regelungen geschaffene Rundfunkordnung erzielt Überparteilichkeit durch Vielfalt der vertretenen Meinungen. In einer grundsätzlich außenpluralistisch organisierten Rundfunkordnung widerspricht die Gleichsetzung von Überparteilichkeit und strikter Parteiferne dem Charakter und der Funktion der politischen Parteien, deren Aufgabe es ist, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und die sich auf die Medienfreiheiten der Verfassung berufen können. Gegen eine solche Gleichsetzung spricht auch die Berücksichtigung politischer Parteien in den Rundfunkräten der binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Hauptorganen der Landesmedienanstalten (*H. H. Klein, Medienbeteiligung politischer Parteien, a.a.O., S. 87.*)

Schließlich ist der weitgehende Ausschluß gesellschaftlich relevanter Gruppen, wie politischer Parteien und Wählergruppen, von der Veranstaltung privaten Rundfunks der Herstellung von Meinungsvielfalt und Pluralismus nicht dienlich.

bb) § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. läßt sich nach einer weiteren möglichen Lesart auch dahingehend auslegen, daß hiermit eine oder mehrere mittelbare Beteiligungen einer politischen Partei bei einem Rundfunkveranstalter dann aus-

nahmsweise erlaubt sind, wenn die Beteiligung auf jeder Stufe zwar mehr als 10 % der Kapital- oder Stimmrechtsanteile ausmacht, die durchgerechnete Beteiligung der gesamten Beteiligungskette beim Veranstalter insgesamt jedoch unter 10 % der Anteile liegt (und ein maßgeblicher Einfluß auf die Geschäftsführung oder Programmgestaltung nicht ausgeübt werden kann). Der Wortlaut des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. legt diese Auslegung nahe. Im besonderen die Begriffe „insgesamt“ und „erreichen“ sprechen dafür, daß hier anders als bei Satz 3 die Beteiligung auf der letzten Stufe beim Veranstalter nicht isoliert auf den Anteil des die Beteiligung mittelnden Unternehmens zu beziehen ist, sondern vielmehr auf den tatsächlichen, hier noch von der politischen Partei gehaltenen Anteil, welcher durch Durchrechnung zu ermitteln ist.

Diese Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. ermöglicht eine Zulassung von Rundfunkveranstaltern, an denen eine deutlich höhere mittelbare Beteiligung einer politischen Partei besteht. Der Staatsgerichtshof kann aber den Landtag und die Landesregierung nicht auf diese Auslegung verpflichten.

Gesichtspunkte der genetischen und teleologischen Auslegung verbieten ihm dies. Denn nach einer solchen Auslegung des § 6 Abs. 3 Satz 4 NMedienG n. F. hätte die Vorschrift zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens die konkret bestehenden Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien in Niedersachsen nicht erfaßt und hätte somit keinen einzigen Anwendungsfall. Der Gesetzgeber beabsichtigte aber offensichtlich durch den Erlaß des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Rundfunkbeteiligungen der SPD in Niedersachsen zu erfassen und die betroffenen Medienunternehmen zu einer Umstrukturierung zu veranlassen. Dies ergibt sich vor allem aus den Beratungen der 20. Plenarsitzung des Niedersächsischen Landtags vom 10. Dezember 2003, in der man einhellig davon ausging, daß die Verlagsgesellschaft Madsack aufgrund ihrer SPD-Beteiligungen nach Ablauf der Übergangsregelung von der Neuregelung betroffen sein würde (*Heister-Neumann*, 20. Sitzung des Nds. Landtags am 10.12.2003, 15. Wahlperiode, Stenographischer Bericht S. 2031; *Kuhlo*, ebd. S. 2030; *Harms*, ebd. S. 2032; *McAllister*, ebd. S. 2034).

cc) Da somit eine verfassungskonforme Auslegung der angegriffenen Vorschrift weder nach der ersten noch nach der zweiten Lesart möglich ist, mußte die Vorschrift für nichtig erklärt werden.

V.

Auf die Überprüfung der Rügen weiterer Grundrechtsverletzungen kommt es für die Entscheidung nicht an.

VI.

Die Rechtsfolgen der Nichtigkeit von § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG n. F. bestimmen sich nach § 34 Abs. 1 Satz 1 StGHG.

Der Richter H. P. Schneider
ist an der Unterschrift verhindert

Schinkel

Schinkel

Starck

Die Richterin Oltrogge
ist an der Unterschrift verhindert

Schinkel

Biermann

Wendeling-Schröder

J. Schneider

Pust

van Nieuwland

**Niedersächsischer Staatsgerichtshof
Der Präsident**

Pressemitteilung

zu dem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 06. September 2005
StGH 4/04

Die Regelungen des § 6 Abs. 3 Satz 2 bis 4 des Niedersächsischen Mediengesetzes - NMedienG - vom 1. November 2001 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des NMedienG vom 11. Dezember 2003 sind mit Artikel 3 Abs. 2 NV in Verbindung mit Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG unvereinbar und daher nichtig. Dies entschied der Niedersächsische Staatsgerichtshof mit Urteil vom heutigen Tage.

Damit führte das Normenkontrollverfahren, das die 63 Mitglieder der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag eingeleitet hatten, zu dem von ihnen erstrebten Erfolg.

Dem Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zugrunde:

1. Die angegriffenen Regelungen sind formell verfassungsgemäß.

a) Der Niedersächsische Landtag hatte die gesetzgeberische Kompetenz, die angegriffenen Regelungen zu erlassen, weil es deren primärer Zweck ist, den privaten Rundfunk vor der Einflussnahme politischer Parteien und Wählergruppen zu bewahren und damit seine Unabhängigkeit zu stärken. Der Regelungszusammenhang in dem sie sich finden, ist somit rundfunkrechtlicher Natur. Das Rundfunkrecht aber ist eine Materie des Landesrechts.

b) Die angegriffenen Regelungen erweisen sich nicht als Einzelfallgesetz, mögen sie gegenwärtig auch nur auf eine Partei und deren Medienbeteiligungen Anwendung finden können. Sie gelten für alle Parteien und Rundfunkunternehmen, an denen politische Parteien und Wählergruppen indirekt beteiligt sind.

c) Die angegriffenen Regelungen sind auch weder untereinander widersprüchlich noch stehen sie im Widerspruch zu anderen Regelungen des NMedienG. Sie ergänzen das bereits in der ursprünglichen Fassung des Gesetzes enthaltene Verbot der Beteiligung politischer Parteien und Wählergruppen an Rundfunkveranstaltungen und verschärfen es in gestufter Form. Stets wird der im Gesetz teilweise mehrfache Sachverhalt eindeutig geregelt.

2. Die angegriffenen Regelungen sind aber materiell mit der durch Artikel 3 Abs. 2 NV in Verbindung mit Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleisteten Rundfunkfreiheit nicht vereinbar. Zwar dienen sie dem Gebot der Staatsferne und der Stärkung der Unabhängigkeit und Meinungsvielfalt des Rundfunks in Niedersachsen. Damit haben sie eine verfassungskonforme Zielrichtung. Sie überschreiten jedoch die Grenzen, die der Regelungsfreiheit des Gesetzgebers insoweit gezogen sind.

Mit dem Verständnis, das ihnen die Landesregierung beilegt, darf einem Unternehmen oder einer Vereinigung nur dann die Genehmigung zum Rundfunkbetrieb erteilt werden, wenn an ihm/ihr eine politische Partei oder Wählergruppe nicht nur auf der Stufe der direkten Beteiligung, sondern auch auf allen vorausgehenden, je einzeln zu betrachtenden Beteiligungsstufen mit weniger als 10 v.H. beteiligt ist.

Ein derart weitgehender Ausschluss auch von Minderheitsbeteiligungen politischer Parteien und Wählergruppen an der Veranstaltung privaten Rundfunks ist der Herstellung von Staatsferne, Überparteilichkeit und Meinungsvielfalt im privaten Rundfunk nicht nur nicht dienlich, sondern bewirkt das Gegenteil: Er schließt gesellschaftlich relevante Gruppen von der Gestaltung eines die Meinungsvielfalt sichernden Rundfunkkonzepts aus. Das überschreitet die Grenzen, die der Schutz der Rundfunkfreiheit von Verfassungs wegen zu beachten hat.

Ein Verständnis der angegriffenen Regelungen dahin, dass die mittelbare Beteiligung einer politischen Partei oder Wählergruppe an einem Rundfunkveranstalter dann erlaubt ist, wenn deren über die gesamte Beteiligungskette durchgerechnete mittelbare Beteiligung unter 10 v.H. der Anteile liegt, wäre zwar nach dem Wortlaut des Gesetzes möglich. Auf diese Auslegung, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden wäre, kann der Staatsgerichtshof den Landtag und die Landesregierung aber nicht verpflichten. Denn der in den parlamentarischen Beratungen deutlich zum Ausdruck gekommene Wille beider war es, die bei Erlass des Änderungsgesetzes zum NMedienG bestehenden Rundfunkbeteiligungen der SPD zu erfassen. Bei der zuletzt erörterten Auslegung der Vorschriften aber würden sie ungemindert und unverändert weiter bestehen dürfen. Die angegriffenen Regelungen gingen damit ins Leere. Eine Interpretation, die dem erklärten gesetzgeberischen Willen zuwider liefe, ist aber nicht zulässig.

Da eine verfassungskonforme Auslegung und Anwendung der angegriffenen Regelungen nach alledem nicht sicherzustellen ist, mussten sie für nichtig erklärt werden.

Bückerburg, den 6. September 2005