

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) (...), 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

(...)

hat das Bundesverfassungsgericht – Zweiter Senat –

(...)

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) (...), 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 Normenkontrollklage betrifft die Frage, ob und in welchem Umfang sich Parteien an privaten Rundfunkunternehmen beteiligen dürfen.

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. (...)

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. (...)

In den 1960er Jahren verlagerte die SPD ihr Medienengagement auf Minderheitsbeteiligungen an noch in ihrem Vermögen befindlichen Presseunternehmen. (...)

Wie im Pressewesen häufig anzutreffen, sind die Unternehmen, an denen die 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. (...)

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. (...)

II.

(...)

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 (LTDruks 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 (LTDruks 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:

§ 6 Zulassungsvoraussetzungen

(...)

(2) Die Zulassung darf nicht erteilt werden

(...)

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.

(...)

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 Unternehmen, 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.

1. a) Dem Landesgesetzgeber habe die Gesetzgebungskompetenz gefehlt. Es liege keine Regelung des Rundfunkrechts vor, (...). 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.

b) Ferner liege ein Einzelfallgesetz (...) 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. (...).

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 politische Parteien seien nicht ausschließlich der Sphäre des Staates zuzuordnen, sondern auch in der Gesellschaft verwurzelt und Grundrechtsträger.

aa) Die angegriffene Norm sei unverhältnismäßig. (...) 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. (...)

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, (...).

b) Die angegriffenen Norm verstoße auch gegen Art. 14 Abs. 1 GG, auf den sich politische Parteien berufen könnten. (...) 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. (...)

c) Zudem schränke die angegriffene Norm die Betätigungsfreiheit der politischen Parteien verfassungswidrig ein. (...)

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.

(...)

IV.

(...)

V.

(...)

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.).

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.).

(...)

2. (...) 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.

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.

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 (...).

b) Der Auftrag zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit gilt nicht nur für den öffentlichrechtlichen Rundfunk, sondern ebenso für den privaten Rundfunk (...). 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. (...) Neben einer begrenzten Staatsaufsicht (...) hat der Gesetzgeber insbesondere Regeln für den Zugang zum privaten Rundfunk zu schaffen. (...)

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.

(...)

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).

a) (...) 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 (...).

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

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 die 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>).

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 (...).

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.

aa) Parteien sind nicht Teil des Staates (...). 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 (...).

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 gleichzuset-

zen. Eine solche Auffassung würde dem Charakter der Parteien als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen widersprechen.

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. (...)

Der Einfluss der Parteien, die im Parlament die Mehrheit bilden, lässt sich vom staatlichen Einfluss kaum unterscheiden. (...) 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 (...).

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) (...)

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 wurzelt.

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 (...).

Parteien können sich ebenso wie auf die Meinungsfreiheit (...) grundsätzlich auch auf die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG berufen (...). 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 (...). 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 (...).

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 gleichermaßen zu gewährleisten (...). 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 (...).

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 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).

a) Bei § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG handelt es sich um eine Regelung zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. (...)

Die Ausgestaltung des Rundfunks muss sich am Ziel der Gewährleistung einer freien, umfassenden und wahrheitsgemäßen individuellen und öffentlichen Meinungsbildung orientieren (...). 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, (...). 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 (...). 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>).

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.

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 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. (...) Betroffen sind die Parteien schließlich auch in ihrer Finanzierungsfreiheit bei der Beschaffung und Verwendung der eigenen Mittel (...).

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 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 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.

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 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 (...). 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 (...). Deshalb sind jedenfalls diejenigen landesrechtlichen Regelungen von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden, nach denen politische Parteien, Wählervereinigungen und von ihnen wirtschaftlich abhängigen Unternehmen und Vereinigungen eine Erlaubnis zum Betreiben von Privatrundfunk nicht erteilt werden darf.

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.

cc) Allerdings steht es dem Gesetzgeber frei, in anderen Fällen, in denen Parteien einen bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder auf Programminhalte haben, die Zulassung zur Veranstaltung von Privatrundfunk zu verwehren. Der Gesetzgeber ist von Verfassungen 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. (...).

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.

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.

dd) (...)

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.

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.

Das absolute Beteiligungsverbot ist keine angemessene Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit. Diesem Verbot steht keine angemessene Förderung der objektiv-rechtlichen 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.

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 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.

(...)

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 Versagen und Widerruf der Zulassung schon an die mittelbare Beteiligung von Parteien anknüpfen. (...)

Ein Beitrag des absoluten Beteiligungsverbotest 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. (...)

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. (...)

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 (...).

IV.

(...)

V.

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

C.

(...)

Dem Gesetzgeber steht es frei, Parteien die unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen 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 Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit.