

**Verfassungsfragen  
eines Verbots der Beteiligung  
politischer Parteien an Rundfunkunternehmen**

Rechtsgutachten  
zur Verfassungsmäßigkeit von § 6 Abs. 2 Nr. 4  
Hessisches Privatrundfunkgesetz

erstattet  
für die deutsche druck- und verlagsgesellschaft mbh

von

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Institut für Öffentliches Recht

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

März 2003

## **A. Gutachtauftrag**

Das Gesetz zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes und des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 22. Dezember 2000 hat die Regelung des § 6 Abs. 2 Nr. 4 Hessisches Privatrundfunkgesetz (HPRG), dass politischen Parteien oder Wählergruppen keine Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks erteilt werden darf, dahin ergänzt, dass auch Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien und Wählergruppen beteiligt sind, unter das Zulassungsverbot fallen.

Art. 1 Nr. 6 b Gesetz zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes und des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 22. Dezember 2000, GVBl. S. 566.

Aufgrund der Gesetzesänderung musste sich die deutsche druck- und verlagsgesellschaft mbh (ddvg), deren Gesellschaftsanteile die Schatzmeisterin der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Frau Inge Wettig-Danielmeyer, treuhänderisch für ihre Partei hält, von einer mittelbaren Beteiligung an der Radio Tele FFH GmbH & Co. Betriebs-KG (FFH) in Höhe von 2,3444% trennen, nachdem die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk eine entsprechende Aufforderung an die FFH gerichtet hatte. Die ddvg hat daraufhin um ein Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der Gesetzesänderung mit dem Grundgesetz gebeten.

## **B. Sachverhalt**

### **1. Geschichtlicher Hintergrund**

Die deutsche Arbeiterbewegung hat es sich seit ihren ersten Anfängen in der Mitte des 19. Jahrhunderts zum Ziel gesetzt, die politische Bildung der Arbeiter und Arbeiterinnen zu fördern. Der politische Druck, der im Kaiserreich auf die Arbeiterbewegung ausgeübt wurde und im Sozialistengesetz seinen deutlichsten Ausdruck fand,

Näher dazu Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1866 – 1918, Zweiter Band, Machtstaat vor Demokratie, 1992, S. 398ff.; Heinrich August Winkler, Der lange Weg nach Westen, Erster Band, Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik, 2001, S. 239ff.

eröffnete angesichts des Verbots sozialistischer Vereine und Versammlungen nur über eigene Zeitungen die Möglichkeit, aufklärend zu wirken und sozialdemokratische Gedanken zu verbreiten. So entstanden an vielen Orten eigene Druckereien und Verlage, die von der Arbeiterbewegung finanziert und zum Schutz vor obrigkeitstaatlichen Verboten und Beschlagnahmungen von Treuhändern gehalten wurden. Sie eröffneten die Möglichkeit zur Beteiligung an der Bildung der öffentlichen Meinung und trugen zugleich durch ihre Erträge zur Finanzierung der politischen Unabhängigkeit der SPD bei.

1914 arbeiteten 90 Zeitungsverlage der SPD, deren Zahl bis 1929 auf 200 anstieg und am Ende der Weltwirtschaftskrise 1932 immer noch 130 betrug. Die Nationalsozialisten enteigneten und zerschlugen die Verlage der SPD. Nach dem Zweiten Weltkrieg vergaben die Westalliierten Lizenzen für die Herausgabe von Zeitungen an politisch unbelastete Personen, die nicht selten der SPD nahe standen. Einige dieser Vertrauenspersonen brachten später ihre Lizenzzeitungen in das Zeitungsvermögen der SPD ein. In den fünfziger und sechziger Jahren erhielt die Partei einen Teil ihres Vermögens zurück und wurde finanziell für ihre Verluste zum Teil entschädigt. Später ließen sich Parteizeitungen auf dem Pressemarkt immer schlechter absetzen, es kam zu Fusionen mit anderen Lokal- oder Regionalzeitungen, die auch durch den erhöhten Kapitalbedarf befördert wurden. Die entstehenden mittelständischen Unternehmen blieben trotz eines bundesweit verschärften Konzentrationsprozesses auf dem Pressemarkt selbständig. Ihre Sanierung machte allerdings den Einsatz erheblicher Mittel

(über 250 Millionen DM) erforderlich. Seit 1971 sind die Verlagsbeteiligungen der SPD in der ddvg zusammengefasst; deren Gesellschaftsanteile werden treuhänderisch von der Schatzmeisterin der Partei gehalten.

Näher <http://www.ddvg.de/wirberuns/woherwirkommen>.

## **2. Aktuelle Situation**

Gegenwärtig hält die ddvg Minderheitsbeteiligungen an etwa zehn Verlagen. Eine Übersicht ist im Anhang zum Rechenschaftsbericht 2000 der SPD veröffentlicht.

BT-Drucks. 14/8022, S. 38f.

Ziel der Pressebeteiligungen ist neben der Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit der Partei auch die Erhaltung einer pluralen mittelständischen Presselandschaft, die ein wesentlicher Garant von Meinungsvielfalt und damit Voraussetzung für die Bildung einer nicht von Monopolen beeinflussten öffentlichen Meinung ist.

Näher <http://www.ddvg.de/wirberuns/philosophie>.

Aus diesem Grund hat die Schatzmeisterin der SPD Anfang 2003 auch betont, dass die Partei die zur Unterstützung des Sanierungskonzepts des Süddeutschen Verlags erworbene Mehrheitsbeteiligung an der „Frankenpost“ nicht dauerhaft halten will.

[www.SPD.de-presse-pressemitteilungen](http://www.SPD.de-presse-pressemitteilungen)33/29. Januar 2003.

Da mittelständische Verlage sich bei der Einführung privaten Rundfunks in Deutschland in diesem Bereich unternehmerisch betätigt haben, ist auch die SPD über die ddvg indirekt mit sehr geringen Anteilen an einigen privaten Rundfunkunternehmen beteiligt.

### 3. Politische Auseinandersetzungen

Nachdem die Beteiligung der SPD an Presseunternehmen über fünfzig Jahre hinweg rechtlich nie als Problem angesehen worden war, unternehmen CDU/CSU und FDP seit kurzem den Versuch, die unternehmerische Betätigung der Parteien – und damit angesichts der rechtstatsächlichen Gegebenheiten: vor allem der SPD – im Partei- und Verlagswesen als verfassungsrechtlich bedenklich zu qualifizieren und gesetzlich zu untersagen.

Dazu H. H. Klein, Parteien – Presse – Rundfunk, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, S. 193ff. (1996) mit Verweis auf den Beschluss des Nürnberger Bundesparteitags der FDP am 16. und 17. Juni 2000; Nachweise zur Auffassung der CSU bei Möstl, DÖV 2003, 106 Fn. 7.

Während bis dahin die deutschen Landesgesetze nur Parteien oder von ihnen abhängige Unternehmen von der Zulassung als Veranstalter privaten Rundfunks ausgeschlossen hatten, sind die Gesetze in Schleswig-Holstein

§ 10 Abs. 3 Nr. 4 und 6 LRG SchlH.

und Thüringen

§ 6 Abs. 2 Nr. 4 und 8 LRG Th.

vor kurzem dahin verschärft worden, dass nunmehr auch Unternehmen ausgeschlossen sind, an denen politische Parteien oder von ihnen abhängige Unternehmen überhaupt – also gegebenenfalls mit Bruchteilen eines Prozents des Gesellschaftskapitals – beteiligt sind. In Niedersachsen hat die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP gerade eine entsprechende Verschärfung der Regelung in § 6 Abs. 3 Nr. 3 des niedersächsischen Mediengesetzes angekündigt.

Koalitionsvereinbarung Nr. 16 Medien,  
[www.niedersachsen.de/politik&staat/ministerpraesident](http://www.niedersachsen.de/politik&staat/ministerpraesident).

In diesem Zusammenhang steht die Neuregelung in Hessen.

#### **4. Die Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes**

Im Juli 2000 legte die Hessische Landesregierung dem Landtag den Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes zur Beschlussfassung vor.

Entwurf der Landesregierung, LT-Drs. 15/1446.

Über dieses Gesetz beriet der Landtag am 19. Dezember 2000 in dritter Lesung.

Vgl. Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 15/61, S. 4175 ff.

In dieser Sitzung brachten die CDU-Fraktion und die FDP-Fraktion einen Antrag zur Änderung des Gesetzentwurfes ein, der die persönlichen Voraussetzungen für die Zulassung zum privaten Rundfunk verschärfen sollte. Die Regelung des Zugangs politischer Parteien zum privaten Rundfunk in § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Zulassung nicht nur wie bis dahin politischen Parteien oder Wählergruppen nicht erteilt werden darf, sondern auch „Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien beteiligt sind, unbeschadet der besonderen Bestimmungen über die Wahlwerbung. Gleiches gilt für Treuhandverhältnisse; diese sind offen zu legen.“

Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der F.D.P., LT-Drs.  
15/2200.

Der Änderungsantrag wurde im Landtag kontrovers diskutiert. In der Debatte sprach der Abgeordnete Volker Hoff, CDU, an, dass eine SPD-Holding einen zweiprozentigen Anteil am Sender „Radio FFH“ halte. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der F.D.P. sehe daher vor, „dass nicht nur Parteien sich nicht an Privatrundfunkanstalten, sei es Radio- oder Fernsehanstalten, beteiligen dürfen, sondern dass dieses Verbot auch auf Unternehmen erstreckt wird, an denen Parteien beteiligt sind. Treuhandverhältnisse, wie sie offensichtlich bei Radio FFH in Richtung SPD vorliegen, sind ebenfalls offen zu legen.“

Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 15/61, S. 4175.

Die Abgeordnete Hildegard Klär, SPD, legte dar, dass die SPD schon immer Verlage und Druckereien betrieben und Zeitungen herausgegeben habe. Für sie – Frau Klär – sei es zwar selbstverständlich, dass sich Parteien nicht an Rundfunk oder Fernsehen beteiligen dürften. Jedoch habe nicht hinreichend Gelegenheit bestanden, den Änderungsantrag zu diskutieren. Frau Klär warf weiterhin die Frage auf, ob man mit einer lediglich geringen prozentualen Beteiligung überhaupt sachlich oder personell auf ein Rundfunkprogramm Einfluss nehmen könne.

Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 15/61, S. 4181.

Der Änderungsantrag LT-Drs. 15/2200 wurde sodann mit der Mehrheit der CDU- und der F.D.P.-Fraktion, bei Enthaltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und gegen die Stimmen der SPD-Fraktion angenommen. Das Gesetz zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes und des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk wurde in Form der Beschlussempfehlung

Beschlussempfehlung und Dritter Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 15/2198.

mit den Stimmen der Fraktionen der CDU und der F.D.P angenommen, gegen die Stimmen der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 15/61, S. 4186.

Die Neuregelung trat als Art. 1 Nr. 6 b Gesetz zur Änderung des Hessischen Privatrundfunkgesetzes und des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk vom 22. Dezember 2000

GVBl. S. 566.

in Kraft.

Durch die Änderung des § 6 HPRG sah sich die Hessische Landesanstalt für privaten Rundfunk (LPR Hessen) unter dem 13. Februar 2001 veranlasst, die Veranstalterin von Radio FFH, die Radio Tele FFH GmbH & Co. Betriebs-KG, aufzufordern, ihre Beteiligungsverhältnisse den gesetzlichen Bestimmungen bis zum 15. Mai 2001 anzupassen.

Bescheid der Hessischen Landesanstalt für privaten Rundfunk vom 13. Februar 2001.

Aus dem Gesellschafterkreis der FFH war die ddvg von der Neuregelung der Zulassungsbestimmungen betroffen. Die ddvg war durch verschiedene Unterbeteiligungen mittelbar in einer Höhe von 2,3444 % an der FFH beteiligt:

1. Die Klaus Lage GbR hielt einen Anteil an der FFH in Höhe von 2,3289 %. An der Klaus Lage GbR war die ddvg in einem Umfang beteiligt, der einer Unterbeteiligung der ddvg an der FFH von 2,1239 % wirtschaftlich entsprach.
2. Die Ott-Verlag GmbH hielt eine FFH-Beteiligung von 0,9786 %. Am Ott-Verlag ist die Suhler Verlagsgesellschaft mit 10 % beteiligt und die ddvg wiederum an der Suhler Verlagsgesellschaft mit 30 %. Durchgerechnet ergab sich hieraus eine indirekte wirtschaftliche Beteiligung der ddvg an der FFH von 0,0294 %.
3. Die Blitz-Tip Medien Beteiligungsgesellschaft mbh & Co. KG hielt eine FFH-Beteiligung von 2,8139 %. An dieser Gesellschaft war die Neue Zeitung GmbH & Co. KG mit 33,3 % beteiligt, die eine 100 %-Tochter der Verlagsgesellschaft Madsack ist, an der die ddvg mit 20,93 % beteiligt ist. Durchgerechnet ergab sich daraus eine indirekte wirtschaftliche ddvg-Beteiligung an der FFH von 0,1911 %.

Auf die Verfügung der LPR Hessen hin trennte sich die ddvg von ihrer Beteiligung an der Klaus Lage GbR; ferner veräußerten die Suhler Verlagsgesellschaft und die Verlagsgesellschaft Madsack ihre Anteile an den Unternehmen, die an der FFH beteiligt sind.





## **C. Verfassungsrechtliche Bewertung**

### **I. Überblick über den gegenwärtigen Meinungsstand**

Voraussetzung für rechtswissenschaftlich fundierte Aussagen zur Verfassungsmäßigkeit von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ist zunächst eine Vergewisserung über den gegenwärtigen Stand der Meinungen in Literatur und Rechtsprechung zur Zulässigkeit einer direkten oder indirekten Beteiligung von politischen Parteien an Medienunternehmen, die privaten Rundfunk veranstalten. Im Folgenden wird deshalb zunächst ein Blick auf die Staatsfreiheit des Rundfunks (1.) sowie auf die Bedeutung der Kommunikationsfreiheit des Art. 5 GG für die Stellung politischer Parteien im privaten Rundfunk (2.) geworfen. In engem Zusammenhang damit steht die Bedeutung der Gewährleistung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG (3.). Aus der Sicht der betroffenen Medienunternehmen sind vor allem die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG (4.) und die in Art. 12 GG gewährleistete Berufsfreiheit von Bedeutung (5.).

#### **1. Staatsfreiheit des Rundfunks**

Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks ist seit dem ersten Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 12, 205.

verfassungsrechtliche Basis der deutschen Rundfunkordnung. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk als institutionelle Rahmengarantie. Im Rahmen dieser Garantie ist der Gesetzgeber in seiner Ausgestaltung der Organisation des Rundfunks frei. Er muss allerdings dafür sorgen, dass der Rundfunk weder dem Staat noch einer einzelnen Gruppe ausgeliefert wird, dass die Bürger sachgerecht informiert werden und dass die Meinungsvielfalt, die in der Bundesrepublik besteht, zum Ausdruck kommt.

Näher dazu Wieland, Die Freiheit des Rundfunks, 1984, S. 71ff.

Schon 1961, als es in Deutschland nur öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk gab, hatte das Bundesverfassungsgericht das Problem gesehen, das sich aus der Zusammensetzung der Kollegialorgane der Rundfunkanstalten mit Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen ergibt: Die Gruppenrepräsentation schützt nicht aus sich heraus vor Machtmissbrauch, sondern bringt die Gefahr mit sich, dass gesellschaftliche Gruppen den Rundfunk zur Verfolgung eigener Ziele einsetzen. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht schon seinerzeit aus Art. 5 GG das Gebot abgeleitet, dass die Meinungsbildung durch den Rundfunk „weder dem Staat noch *einer* gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird.“

BVerfGE 12, 205 (262).

Der ehemalige Richter des Bundesverfassungsgerichts Grimm hat mit Recht darauf hingewiesen, dass die Parteien nicht nur gesellschaftliche Kräfte, sondern zugleich die bestimmenden Faktoren im Staat sind. Sie streben nach staatlicher Macht, die sie nur über Wahlerfolge erringen können. Für solche Wahlerfolge ist das Medium Rundfunk wichtig.

Siehe dazu E. Noelle-Neumann, Das doppelte Meinungsklima. Der Einfluss des Fernsehens im Wahlkampf, in: PVS 18 (1977), 408; K. Merten, Zweierlei Einfluss der Medien auf die Wahlentscheidung, in: Prokop (Hrsg.), Medienforschung, Bd. 2, 1985, S. 116.

Folglich werden politische Parteien sich stets um Einfluss auf die Medien bemühen. Deshalb müssen institutionelle Vorkehrungen dagegen getroffen werden, dass die politischen Parteien den Rundfunk beherrschen. Grimm weist allerdings zutreffend darauf hin, dass dieses Ziel „schwerlich durch ein generelles Verbot der Parteienvertretung“ zu erreichen ist, weil die politischen Parteien sonst über andere gesellschaftliche Gruppen oder Privatpersonen Einfluss im Rundfunk suchen würden. Aus diesem Grund versteht das Bundesverfassungsgericht schon die Staatsfreiheit des Rundfunks in ständiger Rechtsprechung nur dahin, „dass der Staat weder selbst Rundfunkveranstalter sein noch bestimmenden Einfluss auf das Programm der von ihm unabhängigen Veranstalter gewinnen darf.“ Dagegen hält es das Bundesverfassungsgericht für zulässig, dass in den Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten „in begrenzter Zahl auch Staatsvertreter mitwirken.“

BVerfGE 83, 238 (330).

Daraus folgt erst recht, dass Vertreter der politischen Parteien in den Gremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mitwirken dürfen, solange der Rundfunk durch diese Mitwirkung nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird.

So die Formulierung in BVerfGE 83, 238 (332).

Aus dem Recht der Parteien, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken, lässt sich aber kein Entsendungsrecht in Aufsichtsgremien von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ableiten, weil es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts Aufgabe des Rundfunkrates ist, den Prozess der freien Meinungsbildung offen zu halten. Als Mitglieder des Rundfunkrates sind die Vertreter politischer Parteien ebenso wenig wie die Vertreter anderer gesellschaftlicher Gruppen berufen, das Programm der Rundfunkanstalt an den Zielen und Auffassungen der sie entsendenden Gruppen auszurichten, um auf diese Weise deren Bestrebungen zu fördern. „Die plurale Zusammensetzung des Rundfunkrates soll viel mehr im Interesse der Allgemeinheit an einer umfassenden Information gerade der Gefahr einseitiger Einflussnahme und Programmgestaltung entgegen wirken.“

BVerfGE 60, 53 (66).

Das notwendige Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben der politischen Parteien, über den Rundfunk Einfluss auf die politische Meinungsbildung zu gewinnen, und der Aufgabe der Kollegialorgane der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Programme frei von einer Beherrschung durch den Staat oder einzelner gesellschaftlicher Gruppen zu erhalten, ist in der Literatur als Problem für den Gesetzgeber vielfältig diskutiert worden.

Neben Grimm, Handbuch des Verfassungsrechts 1, 2. Aufl. 1995, Rn. 74ff. etwa Böckenförde/Wieland, AfP, 1982, 77 (81); Fehling, Die Konkurrentenklage, 1994, S. 49f. und 70f.; Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, § 7 Rn. 84; Lerche, Landesbericht BRD, in: Bullinger/Kübler (Hrsg.), Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, 1979, S.15 und 75ff.; Schuster, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, 1988, S. 148; Wagner, Die Landesmedienanstalten,

1990, S. 129f.; Wilhelmi, Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, 1995, S. 202.

Ein verfassungsrechtlich missbilliger einseitiger Einfluss des Staates oder einer gesellschaftlichen Gruppe auf das Rundfunkprogramm wird allerdings allgemein erst dann angenommen, wenn eine offene politische Einseitigkeit festgestellt wird.

Statt aller Hoffmann-Riem, AöR 109, 1984, 304 (330); ders., Rundfunkaufsicht zwischen Staatsfreiheit und Staatseinfluss, 1995, S. 22f.

In der Literatur wird jedoch auch durchaus die Auffassung vertreten, dass der Grundsatz der Staatsfreiheit nicht gegen eine Einflussnahme politischer Parteien im Rundfunk spricht. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass politische Parteien frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen seien, deren Auftrag es sei, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken. Diese Aufgabe mache sie jedoch nicht zu Staatsorganen. Vielmehr fungierten Sie als Mittler zwischen dem Volk und dem Staat. Deshalb könne für politische Parteien nicht die dem Staat auferlegte strikte Neutralitätspflicht im Wettbewerb der politischen Kräfte gelten.

Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks, 1991, S. 106.

Von anderen Autoren wird die Zulassung einer Partei zum Rundfunk verfassungsrechtlich ungeachtet der denkbaren staatlichen Verstrickungen von Parteien für zulässig gehalten, weil sie mit Blick auf Art. 21 GG weder eindeutig dem staatlichen noch dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet werden könnten.

Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, D Rn. 89f.

Dementsprechend uneinheitlich sind auch die Äußerungen zu der Frage, ob sich mit dem Argument der Staatsfreiheit ein Ausschluss der politischen Parteien von einer Zulassung zur

Veranstaltung privaten Rundfunks rechtfertigen lässt. Es wird darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht keinen Anlass gesehen hat, gesetzliche Regelungen, die politische Parteien als Rundfunkveranstalter ausschließen, verfassungsrechtlich zu beanstanden, sondern dass das Gericht einen derartigen Ausschluss zur Sicherung der Überparteilichkeit des Rundfunks für zulässig gehalten hat.

BVerfGE 73, 118 (190).

Zur Begründung hatte das Bundesverfassungsgericht auf den besonderen Status der Parteien hingewiesen. Aus dem Gesichtspunkt der Staatsferne und der Überparteilichkeit des Rundfunks lasse sich ihr Ausschluss aus dem Kreis möglicher Veranstalter privaten Rundfunks rechtfertigen. In dem Verfahren hatte Hoffmann-Riem als Vertreter des Deutschen Bundestages die Auffassung vertreten, das Gebot des chancengleichen Zugangs zur Veranstaltung von Rundfunksendungen werde verletzt, weil auch in der Phase des Außenpluralismus politische Parteien vom Zugang zu Rundfunkveranstaltungen ausgeschlossen seien.

BVerfGE 73, 118 (143).

In der einschlägigen Literatur wird mit Blick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein Ausweg darin gesehen, dass Mitglieder der politischen Parteien nicht zum Kreis der ausgeschlossenen Personen gehörten, sondern wie jede natürliche Person einen Antrag auf Erlaubnis stellen könnten.

A. Hesse, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 1999, S. 237.

Von anderer Seite wird allerdings gefordert, dass um der Staatsfreiheit im Rundfunk willen neben politischen Parteien auch Unternehmen von der Rundfunkveranstaltung ausgeschlossen werden sollten, an denen Parteien mehrheitlich beteiligt seien; zudem sollten die in leitenden Funktionen in Parteien tätigen Personen nicht zur Rundfunkveranstaltung zugelassen werden.

Scheuerle, Verfassungsrechtliche Aspekte des Hessischen Privatrundfunkgesetzes, 1990, S. 63.

Der Meinungsstand zur Staatsfreiheit des Rundfunks lässt sich damit wie folgt zusammenfassen: Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks selbst ist unumstritten. Nicht einheitlich beurteilt wird, ob und wie weit sich aus dem Gebot der Staatsfreiheit die Zulässigkeit eines Ausschlusses politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks ableiten lässt. Soweit mit dem Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeit bejaht wird, geht es stets darum, den beherrschenden Einfluss einer Partei auf ein Rundfunkprogramm zu verhindern. Dagegen ist die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Mitwirkung von Vertretern politischer Parteien in den kollegialen Leitungsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für das Bundesverfassungsgericht und die Literatur völlig unumstritten. Die Verfassung fordert nur, dass der Rundfunk oder ein einzelner Veranstalter nicht dem Staat oder einer politischen Partei völlig ausgeliefert wird, weil dann ein einseitiger Einfluss auf die Bildung der öffentlichen Meinung zu befürchten wäre.

## **2. Meinungs- und Rundfunkfreiheit, Art. 5 GG**

Die Kehrseite der Staatsfreiheit des Rundfunks bilden die Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 und 2 GG. Dass es sich letztlich nur um zwei verschiedene Sichtweisen handelt, ist schon in den Stellungnahmen anlässlich des Verfahrens über das Niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht deutlich geworden. Während die Rechtsposition der politischen Parteien als gesellschaftliche Gruppen in den Kollegialorganen des öffentlichen-rechtlichen Rundfunks seit dem ersten Rundfunkurteil

BVerfGE 12, 205.

im Grundsatz anerkannt ist, wenn auch durchaus nicht als unproblematisch angesehen wird, stellte sich mit der Zulassung privater Rundfunkveranstalter in Deutschland die Frage nach dem Verhältnis zwischen politischen Parteien und Rundfunk noch einmal neu. In seiner Stellungnahme für die Niedersächsische Landesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht hatte Starck betont, dass der Ausschluss der politischen Parteien als Rundfunkveranstalter aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr aufrechterhalten werden könne, wenn ein außenpluralistischer Zustand des Rundfunks in Niedersachsen hergestellt sein werde. Nur

weil das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz nur ein Übergangsmodell organisieren, das einem außenpluralistischen Modell nicht gleichzusetzen sei, bestünden gegen die Ausschlussregelung keine durchschlagenden verfassungsrechtlichen Bedenken. „Wenn sich im Rahmen des geltenden Gesetzes ein Zustand entwickelt, der Grundsatz für eine außenpluralistische Rundfunkverfassung ist, muss das Gesetz geändert werden.“

Starck, in: Hoffmann-Riem/Starck (Hrsg.), Das Niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht, 1987, S. 307; zuvor schon ders., JZ 1983, 405 (410); zustimmend Hendriks, Media Perspektiven, 1984, S. 433ff. (437).

Dem gegenüber hat Walter Schmidt schon früh verfassungsrechtliche Bedenken gegen „Parteisender“ in einem privaten Rundfunksystem geäußert.

Walter Schmidt, Rundfunkvielfalt, 1984, S. 81.

Damit sind die Eckpunkte der Diskussion bestimmt, die sich bis heute argumentativ nicht weiter entwickelt hat. Ebenso wie Schmidt vertritt Degenhart in seiner Kommentierung von Art. 5 Abs. 1 und 2 GG die Auffassung, dass politische Parteien sowie die ihnen nahe stehenden Stiftungen und ähnliche Institutionen von der Veranstaltung von Rundfunk auszuschließen seien. Zur Begründung wird nur das Stichwort „Staatsfreiheit“ angeführt, die mit „Parteienfreiheit“ – d. h. Freiheit vom Einfluss politischer Parteien – gleichzusetzen sei.

Degenhart, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 725, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (1999).

Dem gegenüber vertritt Herzog in seiner Kommentierung von Art. 5 Abs. 1 und 2 GG eine vermittelnde Auffassung. Danach darf der Gesetzgeber den politischen Parteien den Zugang zum privaten Rundfunk versagen, er ist dazu aber nicht verpflichtet. Zur Begründung beruft er sich darauf, dass sich der Verfassungsrechtsprechung keine derartigen Pflichten entnehmen ließen.

Herzog, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 214b, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (1992).



Letztlich spielt der grundrechtliche Gehalt der Kommunikationsfreiheit des Art. 5 GG in der Argumentation nur eine untergeordnete Rolle, wenn er nicht überhaupt entfällt. Die einschlägigen Stellungnahmen beschränken sich darauf, die Argumentation zum Gebot der Staatsfreiheit in den grundrechtlichen Zusammenhang zu übertragen und auf diesem Weg die in vielen Landesrundfunkgesetzen enthaltene Bestimmung, dass politische Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks ausgeschlossen sind, zu rechtfertigen.

### **3. Parteienfreiheit, Art. 21 GG**

Die neuere Diskussion hat ihr Zentrum in Aussagen zu Art. 21 GG. Peter M. Huber hat kürzlich das Bild einer politischen Willensbildung von den Bürgern über die Vermittlung der politischen Parteien hin zu den staatlichen Organen entworfen. Er versteht die Parteien auch in ihrer Teilnahme am öffentlichen Diskurs als verfassungsrechtliche Institution und nicht als „Instrumente kollektiver Selbstbestimmung von Parteimitgliedern oder gar Parteiführungen.“

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, S. 609ff. (621).

Die Funktion der politischen Parteien im Prozess des demokratischen Diskurses soll idealtypisch und primär „rezeptiver Natur“ sein und dem Prozess der Meinungsbildung vom Volk zu den Staatsorganen vergleichbar sein. Huber räumt allerdings ein, dass Konrad Hesse schon vor über 40 Jahren die Vorstellung eines „Aufbaus von unten nach oben“ in der politischen Willensbildung als „wirklichkeitsfremd“ bezeichnet hat.

K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (30).

Von dieser Grundposition hält Huber den Betrieb von Medienunternehmen und die Innehabung von Medienbeteiligungen durch politische Parteien für mit Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbar, wenn sie nicht offengelegt werden und aus der Sicht des Rezipienten nicht als Einwirkung der Parteien auf die Willensbildung identifizierbar sind.

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, S. 609ff. (622).

Während Huber sich aber im Widerspruch zur ganz herrschenden Meinung dagegen ausspricht, politische Parteien als Grundrechtsträger anzuerkennen,

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, S. 609ff. (616ff.).

versucht Möstl auf der Basis der herrschenden Auffassung von der grundsätzlichen Grundrechtsträgerschaft der Parteien zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen.

Möstl, DÖV 2003, S. 106ff.

Er geht von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus, die die Rundfunkfreiheit als primär dienende, auch in der Veranstalterfrage ausgestaltungsbedürftige Freiheit versteht, und folgert daraus, dass eine Veranstalterfreiheit schon von vornherein nur nach Maßgabe der Gesetze bestehen kann. Weil Presse und Rundfunk die Tätigkeit der Parteien und die Amtsführung von Parteivertretern im Staat kontrollieren sollen, müssen sie nach Auffassung von Möstl eine hinreichende Distanz zu den Parteien aufweisen und dürfen nicht ihrerseits von den Parteien kontrolliert werden.

Möstl, DÖV 2003, 106 (110).

Für ihn folgt hieraus, „dass die Regelungen der Landesmediengesetze, die Parteien von der Veranstaltung von (privatem) Rundfunk ausschließen, eine – in dieser Form nicht gegebene – originäre Rundfunkveranstalterfreiheit der Parteien nicht verletzen können, ja dass sie sogar als zwingend geboten erscheinen.“ Der Gesetzgeber dürfe Parteien nicht zur Veranstaltung von Rundfunk zulassen, weil sie schon ihrem Wesen nach eine der Funktion als „Berichtserstattungs“-Medium gerecht werdende Aufgabenerfüllung nicht garantieren könnten.

Möstl, DÖV 2003, 106 (112).

Peter M. Huber und Möstl verfolgen insoweit ein vergleichbares Ziel, als sie den politischen Parteien letztlich die Berufung auf Grundrechte der Kommunikationsfreiheit verwehren. Das geschieht bei Huber über den Versuch der Begründung eines Vorrangs von Art. 21 GG vor den Grundrechten allgemein, bei Möstl durch eine teleologische Reduktion des Gewährleistungsgehalts von Art. 5 Abs. 1 und 2 GG. Politische Parteien werden nicht als Zusammenschluss von Bürgern im gesellschaftlichen Bereich verstanden, sondern dem staatlichen Bereich gleichgestellt oder zumindest nahe gerückt. Auf diesem Weg wird versucht, ihre Rechtsstellung in der politischen Meinungsbildung der von Einrichtungen des Staates anzugleichen. Die Folge wäre eine weitreichende Beschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten.

Eine klare und gewichtige Gegenposition zu der dargestellten Auffassung vertritt der frühere Verfassungsrichter Hans Hugo Klein. Er geht davon aus, dass das duale Rundfunksystem auch Privaten den Zugang zur Veranstaltungen von Rundfunk nach Maßgabe gesetzlicher Regelung eröffnet. Den Ausschluss politischer Parteien von der Zulassung zum Betrieb eines privaten Rundfunkunternehmens hält Klein für nicht zu rechtfertigen: „Wie im Bereich der Presse gilt es auch im Bereich des Rundfunks, eine Dominanz der Parteien zu verhindern. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es eines so weitgehenden Eingriffs wie der ausnahmslosen Versagung des Zugangs jedoch nicht.“

H. H. Klein, Art. 21 Rn. 288, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (2001).

Klein zieht eine Parallele zwischen der Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen und des privaten Rundfunks. In beiden Bereichen verlange das Gebot der Staatsferne nur die Verhinderung dominierender Parteienmacht, während es den Ausschluss der Parteien nicht zu rechtfertigen vermöge. Die Verhinderung von Parteiendominanz sei aber auch ohne den Ausschluss der Parteien von der Rundfunkveranstaltung erreichbar. Den gesetzlichen Regelungen könne eine politische Partei ihre durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verstärkte grundrechtliche Position aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG entgegensetzen.

H. H. Klein, Parteien – Presse – Rundfunk, in: Geis/Lorenz (Hrsg.),

Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, S. 193ff. (203).

Folgt man Klein, sind schon die verbreiteten landesgesetzlichen Regelungen zum Ausschluss politischer Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks verfassungswidrig. Daraus folgt zwingend, dass erst recht der Ausschluss von Medienunternehmen, an denen politische Parteien direkt oder indirekt beteiligt sind, von der Betätigung als Rundfunkveranstalter mit der Verfassung unvereinbar ist.

Den Ausschluss solcher Medienunternehmen hält auch Herrmann für unzulässig. Er untersucht, was der in vielen Rundfunkgesetzen enthaltene Begriff des von einer „politischen Partei abhängigen Unternehmens“ bedeute. Nach seiner Auffassung kann darunter nur eine wesentliche Unternehmensbeteiligung zu verstehen sein. Daraus ergibt sich für ihn die Frage, ob „wesentlich“ erst eine Beteiligung an einem Medienunternehmen von über 50 % sei. „Denn ein Interessent soll wohl nicht schon dann ausgeschlossen sein, wenn er weiß, dass 3 % seiner Aktien in der Hand einer politischen Partei sind.“

Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, § 18 Rn. 28 (S. 435).

Tatsächlich wird man kaum von einem abhängigen Unternehmen sprechen können, wenn das beherrschende Unternehmen nur einen sehr geringen Prozentsatz des Gesellschaftskapitals des anderen Unternehmens hält. Die neuen gesetzlichen Ausschlussregeln stellen jedoch nicht mehr auf eine gesellschaftliche Abhängigkeit ab, sondern untersagen die Zulassung von Medienunternehmen als Rundfunkveranstalter unabhängig von der Größe einer direkten oder indirekten Beteiligung politischer Parteien an deren Gesellschaftskapital. Derartig weitreichende Ausschlussstatbestände hält Herrmann für unzulässig.

#### **4. Eigentumsgarantie, Art. 14 GG**

Eine Rechtsposition der politischen Parteien aus der Gewährleistung des Eigentums in Art. 14 GG setzt zunächst einmal voraus, dass sie sich auf Grundrechte berufen können. Nach der neueren Verfassungsrechtsprechung ist das der Fall: „Grundrechte, die den Parteien unabhängig von diesem besonderen verfassungsrechtlichen Status wie jedermann zustehen

können (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG), gehören als solche nicht zu der durch Art. 21 GG geschützten Rechtsstellung. “

BVerfGE 84, 290 (299).

Die herrschende Meinung in der Literatur folgt dieser Auffassung.

Siehe etwa Gusy, Art. 21 Rn. 82, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (2001); Ipsen, Art. 21 Rn. 44f., in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2003; Klein, Art. 21 Rn. 283, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (2001); Morlok, Art. 21 Rn. 55, in: Dreier(Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 1998.

Die genannten Autoren verweisen darauf, dass das Parteieigentum den Schutz des Art. 14 GG genießt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 10. Juli 1991 ausdrücklich betont, dass die Gewährleistung des Eigentums durch Art. 14 GG Schutzwirkungen zugunsten der politischen Parteien entfaltet.

BVerfGE 84, 290 (300).

Peter M. Huber hat vor kurzem die Tragfähigkeit der herrschenden Meinung angezweifelt. Nach seinem Verständnis hat das Bundesverfassungsgericht in der erwähnten Entscheidung zum PDS-Vermögen die Grenzen der Vermögensberechtigung politischer Parteien Art. 21 Abs. 1 GG und nicht Art. 14 Abs. 2 GG entnommen. Damit soll das Gericht das dogmatische Terrain für eine grundsätzlichere Weichenstellung bereitet haben. Art. 21 GG sei geeignet, der Vermögensberechtigung einer Partei generell Grenzen zu ziehen. Das Vermögen einer Partei könne so groß sein, dass sie wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger nicht mehr angewiesen sei. Dies Erfordernis habe das Bundesverfassungsgericht aber in seinem bislang letzten Urteil zur Parteienfinanzierung aufgestellt.

BVerfGE 85, 264 (287).

Huber vertritt die Auffassung, ein Parteivermögen, das das Zehnfache der jährlichen Zuwendungen nach § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG übersteige, stoße an eine kritische Grenze. Für eine Aktivierung des Schutzbereichs von Art. 14 Abs. 1 GG soll neben den spezifischen Wertungen in Art. 21 GG kein Raum bleiben. „Die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte und grundsätzlich unbeschränkte Befugnis, Eigentumsgegenstände zu haben und zu nutzen, kann die Parteien ihrer Basis entfremden und den Mitwirkungsauftrag beeinträchtigen. Sie lässt sich im Übrigen kaum als Ausdruck der Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich begreifen und erscheint insoweit nicht nur überflüssig, sondern sogar kontraproduktiv.“

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Bd., 2001, S. 609ff. (622f.).

Unumstritten ist, dass in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG auch das Anteilseigentum fällt, das im Rahmen seiner gesellschaftsrechtlichen Ausgestaltung durch Privatnützigkeit und Verfügungsbefugnis gekennzeichnet ist.

BVerfGE 14, 263 (276f.); 25, 371 (407); 50, 290 (339); Bryde, Art. 14 Rn. 22, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 5. Aufl. 2001; Papier, Art. 14 Rn. 194, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (1994).

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings schon im Feldmühle-Urteil

BVerfGE 14, 263 (281f).

festgestellt, dass Art. 14 Abs. 1 GG die Eingliederung einer Aktiengesellschaft in einen Konzern gegen den Willen einer Aktionärsminorität nicht ausschließt, obwohl die Minorität dadurch möglicherweise ihre in der Aktie verkörperte Rechtsposition verliert. Voraussetzung für eine entsprechende Regelung sind aber „gewichtige Gründe des Gemeinwohls“. Zudem muss der ausgeschlossene Anteilseigner eine volle Entschädigung für den Wert seiner Beteiligung an der Gesellschaft erhalten.

BVerfGE 14, 263 (283f.); 100, 289 (303).

Nach Auffassung von Papier kann der (Teil-)Entzug von Unternehmenseigentum, wie er etwa im Ausspruch einer Verkaufsaufgabe liegt, nicht mehr als Verweisung des Eigentümers in die Schranken der missachteten Rechtsordnung angesehen werden. Eine hoheitlich verfügte Verpflichtung des Eigentümers, einen Teil seines Unternehmens zu veräußern, stelle ebenso wie jede andere auf Entflechtung abzielende Entzugsmaßnahme der öffentlichen Gewalt einen Eingriff in die legalerweise erlangte Eigentumssubstanz und damit eine die Sozialbindung überschreitende Einwirkung in die eigentumsrechtliche Bestandsgarantie dar. Irrelevant sei insoweit, dass der Eigentümer für seine Unternehmensbeteiligung einen Verkaufserlös erzielen könne; dieser Erlös erlange nur bei der Berechnung der Ausgleichsbemessung über die gebotene Vorteilsausgleichung Bedeutung.

Papier, Art. 14 Rn. 508, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (1994).

## **5. Berufsfreiheit, Art. 12 GG**

Nach ganz herrschender Auffassung steht der Schutz aus Art. 12 GG den auf ihren besonderen Handlungskreis beschränkten Parteien nicht zu.

Henke, Art. 21 Rn. 25 und 218, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (1991); Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Bd., 2001, S. 609ff. (619f.); von Münch, Art. 21 Rn. 9, in: ders./Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 1995; Ipsen, Art. 21 Rn. 45, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2003.

Die genannten Autoren gehen sämtlich davon aus, dass die Betätigungsfreiheit der politischen Parteien durch Art. 21 GG geschützt werde. Die Gegenauffassung vertritt nur Hans Hugo Klein, der darauf hinweist, dass die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit politischer Parteien zwar nicht zur Beteiligung an der politischen Willensbildung gehört, sofern sie nicht auf politische Auseinandersetzung, sondern auf Gewinnerzielung gerichtet ist. Klein vertritt die Auffassung, es könne nicht darum gehen, den Parteien denjenigen grundrechtlichen Schutz abzusprechen,

dessen andere Personenvereinigungen teilhaftig würden, sofern es der verfassungsrechtliche Status der Parteien nicht gebiete.

Art. 21 Rn. 283, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (2001).

Im Ergebnis unterscheiden sich beide Auffassungen nicht wesentlich, weil auch die herrschende Meinung in der Literatur dem Mitwirkungsauftrag unmittelbar dienende Wirtschaftsbetriebe wie Druckereien oder den Vertrieb von Verlagserzeugnissen als von der durch Art. 21 Abs. 1 GG garantierten Betätigungsfreiheit der Parteien erfasst ansehen. Nur Peter M. Huber äußert insoweit Bedenken, weil eine vorrangig unternehmerische Betätigung die Parteien in die Abhängigkeit von außerpolitischen Interessen bzw. Personen bringen könne. Er nennt insoweit beispielhaft das Betriebsergebnis oder die Interessen von Mitgesellschaftern. Diese befürchtete Abhängigkeit könne die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Funktion politischer Parteien beeinträchtigen und deshalb mit Art. 21 Abs. 1 GG kollidieren.

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, S. 609ff. (620).

## **II. Unterscheidung zwischen politischen Parteien und Medienunternehmen**

Die bisherige verfassungsrechtliche Diskussion konzentriert sich darauf, ob es geboten oder jedenfalls zulässig ist, politischen Parteien Einfluss auf die Veranstaltung von privatem Rundfunk einzuräumen. Das ist aber nur ein Teilaspekt der in § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG getroffenen Regelung. Durch die Gesetzesänderung werden Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, zusätzlich von der Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks ausgeschlossen, während politische Parteien oder Wählergruppen selbst schon zuvor nicht zugelassen werden durften. Ziel der Neuregelung ist es zwar, den Einfluss der politischen Parteien auf das Medium Rundfunk zu begrenzen. Als Mittel wird jedoch eine Beschränkung der Rechtsstellung von Medienunternehmen gewählt.



Medienunternehmen sind aber selbst Grundrechtsträger, so dass der Landesgesetzgeber jede Einschränkung ihrer Rechtsposition mit Blick auf die Grundrechte der Unternehmen rechtfertigen muss. Aus den Gesetzesmaterialien wird allerdings nicht ersichtlich, dass sich der Landtag dieser Problematik bewusst gewesen wäre. Der vor der dritten Lesung des Gesetzentwurfs der Landesregierung eingebrachte Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP enthält keine Begründung für die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG. In der Plenarsitzung des Landtags am 19. Dezember 2000 hat der Abgeordnete Volker Hoff (CDU) darauf hingewiesen, dass eine SPD-Holding Anteile an Radio FFH besitze. Der 2 %ige Anteil an dem Unternehmen war nach seinen Ausführungen Anlass für die Gesetzesänderung. Dessen Initiatoren zielten darauf, die indirekte Beteiligung der SPD an dem privaten Rundfunkunternehmen zu beenden. Auf die Rechtsstellung des Medienunternehmens ist in der Landtagsdebatte nicht eingegangen worden.

Siehe Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 15/61, S. 4175.

Aus den Materialien ergibt sich aber eindeutig, dass die Gesetzesänderung konkret die Rechtsposition der beiden betroffenen Medienunternehmen FFH und ddvg einschränken wollte. In der folgenden Prüfung ist dementsprechend nicht nur auf die Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien, sondern auch mit den Grundrechten von Medienunternehmen einzugehen.

### **III. Politische Parteien als Grundrechtsträger**

Mit Blick auf die neuere Diskussion in der einschlägigen Literatur ist aber zunächst zu klären, ob politische Parteien Grundrechtsträger sind oder sich ihre Rechtsposition allein aus Art. 21 GG ableitet. Das Bundesverfassungsgericht hält die zumeist als nicht rechtsfähige Vereine organisierten politischen Parteien für grundrechtsfähig und sieht dementsprechend ihre Verfassungsbeschwerden als zulässig an.

BVerfGE 3, 383 (391f.); 6, 273 (276f.); 7, 99 (103, 107); 47, 198 (223); 67, 149 (151); 69, 257 (268ff.).

Nur soweit die Teilnahme politischer Parteien an der Staatswillensbildung in Rede steht, behandelt das Bundesverfassungsgericht sie als Verfassungsorgane, die Rechtsschutz im Organstreit suchen müssen.

BVerfGE 3, 383 (391f.); 6, 273 (277); 7, 99 (103f.); 14, 121 (129); 27, 152 (158); 47, 198 (223); weitere Nachweise zur Rechtsprechung bei Clemens, Politische Parteien und andere Institutionen im Organstreitverfahren, in: Fürst/Herzog/Umbach (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 2, 1987, S. 1261ff.

Die herrschende Lehre folgt der Verfassungsrechtsprechung.

Dreier, Art. 19 III Rn. 30, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996; Henke, Art. 21 Rn. 218 und 228ff., in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (1991); Maurer, JuS 1991, 881 (883); W. Schmidt, NJW 1984, 762 (766).

Eine Gegenposition hat Peter M. Huber vor kurzem auf der Grundlage eines völlig anderen Verständnisses der verfassungsrechtlichen Rolle der Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes entwickelt.

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, S. 609ff. (621ff.); dazu schon oben I.

Für ihn sind die Parteien nicht Instrumente kollektiver Selbstbestimmung von Parteimitgliedern. Nach seinem Verständnis weist das Grundgesetz vielmehr den politischen Parteien idealtypisch und primär eine rezeptive Funktion zu. Sie sollen die Bildung der öffentlichen Meinung in der Gesellschaft nicht mitgestalten, sondern sie gleichsam passiv aufnehmen und in die Staatsorgane hineintragen. Huber nähert mit dieser Vorstellung die politischen Parteien dem Bereiche des Staatlichen an. Er muss allerdings selbst einräumen, dass der demokratische Diskurs sich durch Verflechtungen und Interdependenzen auszeichnet und dass Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG den Parteien ausdrücklich aufgibt, bei der politischen

Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Dennoch wendet er sich gegen eine aus seiner Sicht nicht hinreichend konsequente Verwirklichung der parteienstaatlichen Grundentscheidung des Art. 21 GG durch den Gesetzgeber, die Lehre und vor allem durch das Bundesverfassungsgericht, bei der es sich um „verfassungsrechtlichen 'Ballast' aus vorkonstitutioneller Zeit“ handele.

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, S. 609ff. (625).

Diese Sichtweise ist mit den Vorgaben des Grundgesetzes unvereinbar. Art. 19 Abs. 3 GG erstreckt die Grundrechtsgeltung auch auf inländische juristische Personen, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf diese Personen anwendbar sind. Es ist in Rechtsprechung und Lehre völlig unbestritten, dass unter juristischen Personen in diesem Zusammenhang alle Arten von Personenvereinigungen zu verstehen sind.

Statt aller Peter M. Huber, Art. 19 Abs. 3 Rn. 257, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 1999.

Huber hat denn auch selbst noch 1999 ohne jede Einschränkung politische Parteien ebenso als Träger von Grundrechten qualifiziert wie nichtrechtsfähige Vereine, BGB-Gesellschaften und Handelsgesellschaften.

Peter M. Huber, Art. 19 Abs. 3 Rn. 259, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 1999.

Für den kurzfristigen, dafür aber umso grundlegenden Wandel seiner Auffassung bleibt er eine Begründung schuldig. Sie ist auch nicht ersichtlich. Zur Bildung des politischen Willens, auf den eine parlamentarische Demokratie notwendig angewiesen ist, sind die Parteien als Vermittlungsorgan unerlässlich, wie das auch in Art. 21. Abs. 1 Satz 1 GG deutlich zum Ausdruck kommt. Eine politische Willensbildung ohne eine Bündelung in politischen Parteien oder Wählervereinigungen ist im modernen Staat kaum vorstellbar. Die Bündelungsfunktion vollzieht sich aber außerhalb des staatlichen Bereichs im Bereich der Gesellschaft. Würde der politische Wille in den Staatorganen oder staatsnah gebildet, käme es zu einer mit den

Grundgedanken der parlamentarischen Demokratie unvereinbaren Willensbildung von oben nach unten. Zwar haben Parteien kein Monopol auf Mitwirkung bei der politischen Willensbildung, sie sind aber ein wesentlicher Teil der Gesellschaft. Ihre Anerkennung als Verfassungsorgane durch das Bundesverfassungsgericht überführt sie nicht in den Bereich des Staatlichen und der Grundrechtsbindung, sondern lässt ihre Verortung in der Gesellschaft und damit ihre Grundrechtsträgerschaft unangetastet. Nur falls es in Einzelfällen zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Grundrechtsberechtigung politischer Parteien und ihrer Aufgabe zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung kommen sollte, muss das Verhältnis zwischen Art. 19 Abs. 3 GG und Art. 21 GG im Sinne einer praktischen Konkordanz näher bestimmt werden. Im Regelfall weisen die Grundrechtsberechtigung politischer Parteien und ihre Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes aber in die gleiche Richtung. Dementsprechend verstärken sich die Gewährleistungen aus Art. 1 bis 19 GG und aus Art. 21 GG. Für die Annahme einer Verdrängung der Grundrechte durch Art. 21 GG besteht keinerlei Anlass.

#### **IV. Beteiligung politischer Parteien an Rundfunkunternehmen**

Nach der Vergewisserung über die Grundrechtsberechtigung politischer Parteien ist nun die Vereinbarkeit der Gesetzesänderung mit den in Betracht kommenden Grundrechten zu prüfen. Dabei ist zunächst auf die Kommunikationsgrundrechte aus Art. 5 Abs. 1 und 2 GG i.V.m. der Gewährleistung der Parteienfreiheit in Art. 21 GG einzugehen (1.). Sodann ist die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG in den Blick zu nehmen (2.). Schließlich stellt sich die Frage, ob § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG mit Art. 12 Abs. 1 GG – ggf. i.V.m. Art. 21 GG – vereinbar ist (3.).

##### **1. Art. 5 Abs. 1 und 2 GG i.V.m. mit Art. 21 GG**

Nach ganz herrschender Auffassung kommt den Parteien als zumindest primär gesellschaftlichen Gruppen grundsätzlich der volle Schutz der Meinungs- und Medienfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG zu.

So zuletzt Möstl, DÖV 2003, 106 (109); ebenso Ipsen, Art. 21 Rn. 44, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, mit weiteren Nachweisen in Fn. 93.

Die von Peter M. Huber vertretene Gegenauffassung

Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Bd., 2001, S. 609ff. (620ff.).

hat in Rechtsprechung und Literatur bislang keine Unterstützung gewonnen. Selbst Möstl, der wie Huber die politischen Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks ausschließen will,

Möstl, DÖV 2003, 106 (112).

lässt insoweit deutliche Zurückhaltung erkennen.

Möstl, DÖV 2003, 106 (109).

Zu eigen gemacht hat sich die Auffassung von Huber bislang nur die Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag, die in ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes die Argumentation von Huber fast wörtlich übernommen hat.

BT-Drs. 14/7441, S. 7f.

Wie bereits oben unter III. dargelegt, beruht Hubers Ablehnung einer Grundrechtsberechtigung der politischen Parteien aus Art. 5 Abs. 1 und 2 GG auf der verfehlten Annahme, diese stünden dem staatlichen Bereich so nahe, dass sie sich nicht auf Grundrechte berufen könnten. Art. 19 Abs. 3 GG räumt jedoch auch den politischen Parteien als regelmäßig nichtrechtsfähigen Vereinen die Grundrechtsträgerschaft ein,

BVerfGE 69, 257 (265f.) mit weiteren Nachweisen zur Verfassungsrechtsprechung; aus der Literatur statt aller Roellecke, Art. 19 I – III

Rn. 110, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Band I, 2002.

wie auch Huber 1999 noch vertreten hat.

Peter M. Huber, Art. 19 Abs. 3 Rn. 259, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999.

Da Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG den politischen Parteien die Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes zuweist und die Kommunikationsfreiheiten des Art. 5 Abs. 1 GG die Mitwirkung an der Bildung der öffentlichen Meinung als eines wesentlichen Faktors der politischen Willensbildung sichern, ist kein Grund ersichtlich, warum die Grundrechtsberechtigung der politischen Parteien durch die Parteienfreiheit beschränkt werden sollte. Vielmehr verstärken sich insoweit beide Garantien.

Damit stellt sich die Frage, ob es heute noch zulässig ist, die politischen Parteien von der Veranstaltung privaten Rundfunks generell auszuschließen. Als das Bundesverfassungsgericht vor mehr als 15 Jahren die entsprechende Regelung des niedersächsischen Landesrundfunkgesetzes unter dem Gesichtspunkt der Staatsferne und der Überparteilichkeit des Rundfunks gebilligt hat,

BVerfGE 73, 118 (190).

stand der private Rundfunk in Deutschland noch in seinen Anfängen. Selbst Starck, der damals für die Niedersächsische Landesregierung das Landesrundfunkgesetz in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht verteidigt hatte, hatte die Auffassung vertreten, „dass nach Herstellung eines außenpluralistischen Zustandes in Niedersachsen der Ausschluss der politischen Parteien als Rundfunkveranstalter aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr aufrechterhalten werden kann.“

Starck, in: Hoffmann-Riem/Starck (Hrsg.), Das Niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht, 1987, S. 307.

Es ist zumindest zu erwägen, ob ca. 20 Jahre nach der Einführung privaten Rundfunks in Deutschland nicht ein Zustand des Binnenpluralismus erreicht ist, der auch politischen Parteien die Veranstaltung von Rundfunk erlaubt. Das eigentliche Problem dürfte insoweit eher darin bestehen, dass ein Parteisender ähnlich wie die Parteizeitungen vermutlich nicht auf hinreichende Resonanz im Publikum stoßen würde. Letztlich kann die Frage jedoch vorliegend offen bleiben.

Zu klären ist nämlich, ob das durch die Gesetzesänderung normierte Verbot jeglicher – sei es auch einer indirekten oder äußerst geringfügigen – Beteiligung einer politischen Partei an einem Medienunternehmen, das privaten Rundfunk veranstaltet, mit Art. 5 Abs. 1 und 2 GG vereinbar ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es zwar Aufgabe des Landesgesetzgebers, die Rundfunkfreiheit im Sinne einer positiven Ordnung materiell, organisatorisch und verfahrensmäßig auszugestalten.

Siehe etwa BVerfGE 57, 295 (320); 73, 118 (153); st. Rspr.; aus der Literatur statt aller Schulze-Fielitz, Art. 5 I, II Rn. 181, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996, mit weiteren Nachweisen.

Grund und Ziel dieser Ausgestaltungsbefugnis ist aber die Verhinderung einer Vermachtung des Rundfunks, der nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert werden darf. Landesgesetzliche Regelungen, die die Rundfunkfreiheit ausgestalten, müssen diesem Ziel dienen und dürfen nicht andere Zwecke verfolgen.

Im vorliegenden Fall ging es dem hessischen Landesgesetzgeber aber nicht etwa um die Sicherung der Rundfunkfreiheit, sondern um eine Einschränkung der rechtlichen Handlungsmöglichkeiten von Parteien. Dass eine indirekte Beteiligung von 2 % an einem Medienunternehmen die Gefahr mit sich bringen könnte, dieser Rundfunkveranstalter werde der betreffenden politischen Partei ausgeliefert, ist im Gesetzgebungsverfahren nicht behauptet worden. Es ließe sich auch nicht begründen. Herrmann hat in diesem Zusammenhang zutreffend herausgearbeitet, dass ein Interessent an der Veranstaltung privaten Rundfunks nicht schon dann ausgeschlossen sein könne, wenn 3 % seiner Aktien in der Hand einer politischen Partei seien.

Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, § 18 Rn. 28 (435).

Ziel der landesgesetzlichen Regelung war denn auch nicht eine Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit, sondern eine Veränderung des rechtlichen Status der politischen Parteien. Das ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass die Bundestagsfraktion der CDU/CSU im Jahr 2001 in ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des **Parteiengesetzes**, der im Deutschen Bundestag keine Mehrheit gefunden hat, den Parteien unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen, die eine **bestimmende** Einflussnahme auf Medien ermöglichten, untersagen wollte.

Siehe Art. 1 Nr. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drs. 14/7441, S. 3 sowie S. 7f.

Dieser Vorschlag zur Änderung des Parteiengesetzes ist ein deutliches Indiz dafür, dass es jedenfalls dann, wenn jegliche Beteiligung politischer Parteien an einem privaten Rundfunkveranstalter über unternehmerische Unterbeteiligungen ausgeschlossen werden soll, nicht um die Sicherung der Rundfunkfreiheit, sondern um eine Neubestimmung der Rechtsposition politischer Parteien geht. Parteienrecht ist in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes aber durch Art. 21 Abs. 3 ausdrücklich dem Bundesgesetzgeber zugewiesen. Dem Landesgesetzgeber fehlt insoweit die Gesetzgebungsbefugnis. Aus diesem Grund ist § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG bereits formell verfassungswidrig. Ein formell verfassungswidriges Gesetz kann aber die in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Rundfunkfreiheit nicht ausgestalten und ist dementsprechend auch mit diesem Grundrecht unvereinbar. Das gilt unabhängig davon, ob politische Parteien aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit Artikel 21 GG mittlerweile die Berechtigung zur Veranstaltung von Rundfunk ableiten können.

Darüber hinaus ist die Regelung auch unverhältnismäßig und damit materiell verfassungswidrig.

Zur Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit Hoffmann-Riem, Art. 5 Rn. 158, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (2001) mit weiteren Nachweisen.



Als legitimes Regelungsziel kommt nur die Vorsorge gegen die Beherrschung des privaten Rundfunks oder eines privaten Rundfunkveranstalters durch eine politische Partei in Betracht. Der Ausschluss auch kleinster indirekter Beteiligungen einer politischen Partei über Medienunternehmen ist zwar geeignet, aber nicht erforderlich, um eine Beherrschung zu verhindern. Als milderes Mittel kommt vielmehr offensichtlich eine Regelung in Betracht, die Beteiligungen erst dann untersagt, wenn sie durch ihr Ausmaß zumindest die abstrakte Gefahr einer Beherrschung mit sich bringen.

## **2. Art. 14 GG**

Vergleichbar stellt sich die Rechtslage bei der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG dar. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Gewährleistung des Eigentums durch Art. 14 GG auch die politischen Parteien schützt.

BVerfGE 84, 290 (300).

Dem folgt die ganz herrschende Meinung in der Literatur.

Statt aller Henke, Art. 21 Rn. 218, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (1991); Ipsen, Art. 21 Rn. 45, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003; Klein, Art. 21 Rn. 283, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (2001); so 1999 auch noch Peter M. Huber, Art. 19 Abs. 3, Rn. 259, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999.

Die neuerdings von Huber vertretene Auffassung, die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte und grundsätzlich unbeschränkte Befugnis, Eigentumsgegenstände zu haben und zu nutzen, könne die Parteien ihrer Basis entfremden und den Auftrag zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung beeinträchtigen und sei kaum als Ausdruck der Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich begreifen, ist verfehlt. Sie geht wiederum von der Auffassung aus, politische Parteien seien nicht eigentlich in der Gesellschaft verankert, sondern der staatlichen Sphäre als Verfassungsorgane jedenfalls angenähert.

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2001, S. 609ff. (622f.).

Huber beruft sich in diesem Zusammenhang zu Unrecht darauf, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem bislang letzten Urteil zur Parteienfinanzierung gefordert hat, die politischen Parteien müssten nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben.

BVerfGE 85, 264 (287).

Mit dieser Argumentation hat sich das Bundesverfassungsgericht gegen eine zu weit reichende Ausdehnung der staatlichen Parteienfinanzierung gewandt und das Gebot der Staatsfreiheit betont. Es hat den Gesetzgeber aufgefordert, einer Gefahr mittelbarer Einflussnahme des Staates auf die Parteien durch finanzielle Leistungen entgegenzuwirken. Zugleich hat das Gericht betont, dass die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppe bewahren müssten. Genau dazu dient das letztlich aus den Beiträgen der Mitglieder geschaffene Parteivermögen. Es verkehrt die Zielrichtung der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in ihr Gegenteil, wenn Huber die wirtschaftliche Unabhängigkeit politischer Parteien durch die Einführung von Vermögensbegrenzungen schwächen will.

Es ist deshalb kein Grund ersichtlich, von der ganz herrschenden Meinung abzuweichen, nach der auch den politischen Parteien gemäß Art. 14 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG der Schutz der Eigentumsgarantie zukommt. Jede andere Auffassung griffe erheblich und verzerrend in den politischen Wettbewerb zwischen den Parteien ein, die sich zum Teil deutlich stärker aus anderen Quellen als aus eigenem Vermögen finanzieren. Das aber ist dem Staat wegen der in Art. 21 GG gewährleisteten Parteienfreiheit und mit Blick auf den Grundsatz der Chancengleichheit bei den Wahlen (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) von Verfassungs wegen verwehrt.

Der sachliche Schutzbereich der Eigentumsgarantie erstreckt sich auch auf das Anteilseigentum.

Näher dazu Wieland, Art. 14. Rn. 41, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996; ebenso Bryde, Art. 14 Rn. 22, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz- Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, mit umfassenden Nachweisen.

Das Bundesverfassungsgericht hält es zwar für mit Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar, Minderheitsaktionäre in Form einer gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums zum Ausscheiden aus einer Aktiengesellschaft zu zwingen, fordert dafür aber „gewichtige Gründe des Gemeinwohls“.

BVerfGE 100, 289 (302ff.).

Zudem muss der Gesetzgeber eine „volle“ Entschädigung sichern, die jedenfalls nicht unter dem Verkehrswert liegen darf.

BVerfGE 100, 289 (305).

Misst man das Änderungsgesetz auf dieser Grundlage an der Verfassung, ergibt sich Folgendes: In formeller Hinsicht gilt das Gleiche wie bei Art. 5 Abs. 1 und 2 GG. Nur ein der Kompetenzordnung des Grundgesetzes entsprechendes Gesetz kommt als Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums in Betracht.

Dazu Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 18. Aufl. 2002, Rn. 277.

Wie oben unter 1. dargelegt, handelt es sich bei der Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 GG nicht um Rundfunkrecht, das in die Kompetenz des Landesgesetzgebers fiele, sondern um Parteienrecht, für das gemäß Art. 21 Abs. 3 GG der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Zudem verstößt die Regelung als getarntes Einzelfallgesetz gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Danach muss ein Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten, soweit es ein Grundrecht einschränkt. Diese verfassungsrechtliche Vorgabe bezieht sich auf alle Einschränkungsmöglichkeiten von Freiheitsgrundrechten und damit auch auf Art. 14 Abs. 1 GG.

Dreier, Art. 19 I Rn. 10, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 1996.

Bei aller Unsicherheit über die Reichweite des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG besteht doch Einigkeit über die Unzulässigkeit eines „verdeckten“ oder „getarnten“ Individualgesetzes.

Vgl. BVerfGE 10, 234 (244); 13, 225 (229); 24, 33 (52); 25, 371 (397); aus der Literatur Herzog, Art. 19 I Rn. 39, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (1981); Lerche, § 122 Rn. 38, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 1992.

Die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ist zwar abstrakt formuliert, zielt aber nur auf den konkreten Einzelfall der Beteiligung der ddvg an FFH. Es ist nicht ersichtlich, dass die Gesetzesänderung andere Anwendungsfälle in Hessen haben könnte. Das hat der Gesetzgeber aber in der Gesetzesformulierung nicht deutlich gemacht, sondern eine formell abstrakte Regelung für einen inhaltlich konkreten Einzelfall getroffen. Genau darin liegt der Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG.

In materieller Hinsicht verstößt die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 GG gegen Art. 14 Abs. 1 GG, weil keine gewichtigen Gründe des Gemeinwohls für einen vollständigen Ausschluss politischer Parteien von der Beteiligung an rundfunkveranstaltenden Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren geltend gemacht worden oder sonst ersichtlich sind. Vielmehr hat der Gesetzgeber in einem rundfunkrechtlichen Zusammenhang eine Verschlechterung der Rechtsposition politischer Parteien vorgenommen, ohne dass dafür ein rundfunkrechtlicher Anlass bestünde. Der wäre nur dann gegeben, wenn es um die Verhinderung eines unzulässigen Einflusses politischer Parteien auf die Veranstaltung privaten Rundfunks ginge, die jedoch bei einer Minimalbeteiligung nicht vorstellbar ist.

Des Weiteren hat der Gesetzgeber keine Vorsorge dafür getroffen, dass die politischen Parteien eine volle Entschädigung, die jedenfalls nicht unter dem Verkehrswert liegen darf, für ihre Beteiligung erhalten. Vielmehr müssen von der Regelung betroffene Unternehmensbeteiligungen in einer Zwangssituation verkauft werden, in der möglichen Käufern der Zwang zum Verkauf bekannt ist, was naturgemäß die Erzielung eines angemessenen Preises zumindest erschwert. Im Ergebnis ist die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 GG also sowohl aus formellen als auch aus materiellen Gründen mit Art. 14 GG unvereinbar.

### 3. Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 GG

In der Literatur ist umstritten, ob sich politische Parteien auf den Schutz der Berufsfreiheit berufen können. Es überwiegt insoweit die Auffassung, dass der Schutz der Betätigungsfreiheit der Parteien durch Art. 21 Abs. 1 GG als Spezialregelung Art. 12 Abs. 1 GG verdränge.

Siehe etwa Ipsen, Art. 21 Rn. 45, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003; Henke, Art. 21 Rn. 218, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (1991); Morlok, Art. 21 Rn. 56, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 1998, alle mit weiteren Nachweisen.

Nach der Gegenauffassung steht die Gewährleistung aus Art. 12 Abs. 1 GG neben der aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.

Klein, Art. 21 Rn. 283, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt (2001).

Mit Blick auf Art. 19 Abs. 3 GG sprechen die besseren Argumente dafür, zwischen Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 21 GG ein Verhältnis gegenseitiger Verstärkung und nicht ein Spezialitätsverhältnis anzunehmen, weil sonst die grundsätzliche Freiheitsvermutung des Grundgesetzes gerade für politische Parteien nicht gelten würde, obwohl sie als Vereinigungen einen stark personalen Gehalt aufweisen.

Zu diesem Erfordernis bei der Erstreckung des Grundrechtsschutzes aus Art. 12 Abs. 1 GG auf Personenvereinigungen BVerfGE 50, 290 (363); vgl. auch K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 286.

Auch nach der herrschenden Meinung sind aber wirtschaftliche Hilfsbetriebe der Parteien wie z. B. Druckereien von der allgemeinen Parteienfreiheit gedeckt.

Morlok, Art. 21 Rn. 56, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 1998, mit weiteren Nachweisen.

Selbst Peter M. Huber will den Betrieb von Medienunternehmen und die Innehabung von Medienbeteiligungen durch politische Parteien nur dahin Grenzen setzen, dass sie offengelegt werden müssen; von einem Verbot derartiger Einwirkungen ist auch bei ihm nicht die Rede.

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Bd. 2001, S. 609ff. (622).

Im Ergebnis ist damit unbestritten, dass der Betrieb von Medienunternehmen und die unternehmerische Beteiligung an Medienunternehmen verfassungsrechtlich geschützt sind.

Die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG schränkt diesen Schutz ein. Geht man mit der im Schrifttum überwiegenden Auffassung davon aus, dass eine unternehmerische Betätigung politischer Parteien im Medienbereich in den Schutzbereich des Art. 21 GG fällt, handelt es sich bei § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG um eine gesetzliche Ausgestaltung der Parteienfreiheit.

Zum Verständnis von Art. 21 Abs. 3 GG als Ausgestaltungsbefugnis statt aller Morlok, Art. 21 Rn. 151ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 1998, mit weiteren Nachweisen.

Wenn der Gesetzgeber von einer Ausgestaltungsbefugnis Gebrauch macht, ist er an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden.

Zur Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips für gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit Hoffmann-Riem, Art. 5 Rn. 158, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Loseblatt (2001) mit weiteren Nachweisen; zu den Grenzen einer Ausgestaltungsbefugnis mit Bezug auf die entsprechende Regelung der Eigentumsgarantie Wieland, Art. 14 Rn. 118ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996.

Sieht man die unternehmerische Betätigung politischer Parteien im Medienbereich dagegen durch Art. 12 Abs. 1 GG als geschützt an, stellt die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Sie schränkt die unternehmerischen Betätigungsmöglichkeiten politischer Parteien fühlbar ein. Eingriffe in die Berufsfreiheit sind verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn sie verhältnismäßig sind.

Näher dazu Wieland, Art. 12 Rn. 101ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996.

Dabei kann im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben, auf welcher Stufe der sogenannten Stufenlehre des Bundesverfassungsgerichts

Zu deren Grundkonzeption BVerfGE 7, 377 (404ff.).

der Ausschluss von Unternehmen, an denen politische Parteien beteiligt sind, von der Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks einzuordnen ist. Auch wenn die gesetzliche Regelung nur die Berufsausübung betrifft, muss sie aus vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls erforderlich sein und darf den Grundrechtsträger nicht unzumutbar belasten.

Näher Wieland, Art. 12 Rn. 111ff., in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996.

In jedem Fall kann die wirtschaftliche Betätigung politischer Parteien durch Beteiligung an einem Unternehmen, das privaten Rundfunk veranstaltet, nur durch ein formell verfassungsgemäßes, verhältnismäßiges Gesetz eingeschränkt werden. Verortet man die unternehmerische Freiheit mit der überwiegenden Meinung im Schrifttum in Art. 21 GG, ergibt sich aus Art. 21 Abs. 3 GG unmissverständlich, dass nur der Bundesgesetzgeber zu Regelungen befugt ist. Nichts anderes gilt, wenn man einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG annimmt: Der Schwerpunkt der Regelung liegt auch dann unverändert im Parteienrecht, für das der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Ein spezifisch medienrechtlicher Gehalt der Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ist weder vom Gesetzgeber geltend gemacht worden noch sonst ersichtlich. Insbesondere zielt das Verbot minimaler Beteiligung politischer Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern nicht auf einen Schutz des privaten Rundfunks

vor einer Beherrschung durch eine politische Partei, die bei einer Beteiligung von etwa 2 % augenscheinlich nicht in Betracht kommt. Formell verfassungswidrig ist § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG zudem, weil der Grundrechtseingriff gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verstößt.

Dazu oben 2.

Das Änderungsgesetz ist auch wegen Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip materiell verfassungswidrig. Als legitimes Ziel der gesetzlichen Regelung kommt nur in Betracht, den beherrschenden Einfluss einer politischen Partei auf den privaten Rundfunk zu verhindern. Dazu ist die getroffene Regelung zwar geeignet, aber nicht erforderlich. Vielmehr liegt es auf der Hand, dass es ein milderes Mittel wäre, direkte oder indirekte Beteiligungen politischer Parteien an Unternehmen, die privaten Rundfunk veranstalten, nur dann auszuschließen, wenn sie eine Größenordnung erreichen, in der die Gefahr der Beherrschung des Unternehmens droht. Der Gesetzgeber verfügt insoweit sicherlich über einen Prognosespielraum. Es ist jedoch offensichtlich, dass minimale Beteiligungen von weniger als 3 %, die dem Gesetzgeber ausweislich der parlamentarischen Beratungen bei der Erschaffung der Regelung vor Augen standen, auch nicht im entferntesten die Gefahr einer Beherrschung des betreffenden Unternehmens mit sich bringen. Nur am Rande sei bemerkt, dass das Ziel, eine politische Partei in ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit einzuschränken, verfassungsrechtlich nicht legitim ist, also auch nicht zur Rechtfertigung der getroffenen Regelung herangezogen werden kann.

#### **4. Treuhandverhältnis**

Die Erstreckung der gesetzlichen Ausschlussregelung auf Treuhandverhältnisse führt zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung. Die gesetzliche Regelung betrifft eine Verwaltungstreuhand. Dabei soll der Treuehmer das Treugut – die Unternehmensbeteiligung – für den Treugeber – die politische Partei – verwalten. Wirtschaftlich gehört bei der Verwaltungstreuhand das Treugut – also die Unternehmensbeteiligung – zum Vermögen des Treugebers – also der politischen Partei.



Näher dazu Medicus, Bürgerliches Recht, 19. Aufl. 2002, Rn. 488f., mit weiteren Nachweisen.

Die zivilrechtliche Konstruktion der Verwaltungstreuhand lässt die verfassungsrechtliche Beurteilung unberührt. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind Treugeber und Treunehmer als Einheit zu sehen. Dementsprechend ist die Erstreckung der Gesetzesergänzung auf Treuhandverhältnisse konsequent. Sie ändert jedoch nichts am Verdikt der Verfassungswidrigkeit der Norm.

## **V. Grundrechte der Medienunternehmen**

Die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG schließt Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, von der Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks in Hessen aus. Regelungsgegenstand sind damit Medienunternehmen, auch wenn der Gesetzgeber mit seiner Regelung ausweislich der Materialien auf die politischen Parteien gezielt hat. Dementsprechend ist im Folgenden zu prüfen, ob die Regelung des Änderungsgesetzes mit dem Grundrecht der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (1.), der Eigentumsgarantie, gemäß Art. 14 GG (2.), der in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleisteten Berufsfreiheit (3.) und dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG (4.) vereinbar ist.

## **1. Art. 5 Abs. 1 und 2 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG**

Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit steht ohne Rücksicht auf öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Rechtsform, auf kommerzielle oder gemeinnützige Betätigung jedenfalls allen natürlichen und juristischen Personen zu, die Rundfunkprogramme veranstalten.

BVerfGE 95, 220 (234); 97, 298 (310).

Hoffmann-Riem hat herausgearbeitet, dass sich die Grundrechtsposition aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG nach der im Rahmen des jeweiligen Medienordnungsmodells zugewiesenen Betätigung richtet. Dementsprechend sind private Programmanbieter rundfunkfreiheitlich abgesichert.

Hoffmann-Riem, Art. 5 Abs. 1,2 Rn. 162, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Loseblatt, 2001.

Der Ausschluss eines Unternehmens, das aufgrund einer Zulassung privaten Rundfunk veranstaltet, durch die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG stellt einen Eingriff in die grundrechtlich gesicherte Freiheit dar, weil Unternehmen, an denen politische Parteien – wenn auch nur in sehr geringem Umfang – beteiligt sind, das Recht zur Veranstaltung von Rundfunk verlieren. Wie oben

### IV. 1.

dargelegt, stellt die Regelung keine Ausgestaltung der Rundfunkordnung dar. Sie zielt nicht auf die Abwehr der Beherrschung des privaten Rundfunks durch politische Parteien als gesellschaftliche Gruppen. Das ergibt sich daraus, dass dem Gesetzgeber ausweislich der Materialien der konkrete Fall der indirekten Beteiligung einer politischen Partei an dem Rundfunkveranstalter FFH in Höhe von etwa 2 % vor Augen stand. Angesichts dieser geringen Beteiligungshöhe sind keine Gefahren für die Freiheit des Rundfunks geltend gemacht worden oder ersichtlich, vielmehr war es erklärte Absicht des Landesgesetzgebers, die Rechtsstellung politischer Parteien zu beschränken. Damit liegt der Schwerpunkt der Regelung im Bereich des Parteienrechts. Aus der Sicht der Rundfunkfreiheit wäre der

gesetzliche Eingriff nur zulässig, wenn es sich um ein allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG handelte. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,

BVerfGE 7, 198 (209f.); 71, 162 (175); st. Rspr.

der die Literatur folgt,

Schulze-Fielitz, Art. 5 I, II, Rn. 112, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996; vgl. auch die Kritik bei Hoffmann-Riem, Art. 5 Abs. 1,2, Rn. 47ff., in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Loseblatt (2001).

sind allgemeine Gesetze diejenigen, „die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, die vielmehr dem Schutze eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen, dem Schutz eines Gemeinschaftswerts, der gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat.“ Im Sinne dieser Definition stellt die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG ein Sondergesetz gegen die Beteiligung von Parteien an Unternehmen dar, die privaten Rundfunk veranstalten, und ist folglich kein allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG.

H. H. Klein, Parteien – Presse – Rundfunk, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, S. 193 (203) in Verbindung mit 198.

Die Gegenposition, die neuerdings Peter M. Huber und Möstl vertreten,

Peter M. Huber, Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier, Festschrift, 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, 2. Bd., 2001, S. 609ff. (620ff.); Möstl, DÖV, 2003, 106 (112f.).

vermag schon für politische Parteien selbst nicht zu überzeugen

Siehe dazu oben IV. 1.

und ist für Medienunternehmen, an denen politische Parteien nur eine Beteiligung von wenigen Prozent halten, erst recht nicht zu begründen, weil insoweit auch keine entfernte

Gefahr der Beherrschung des privaten Rundfunks durch eine gesellschaftliche Gruppe besteht. Dementsprechend ist auch kein Gemeinschaftswert ersichtlich, der gegenüber der Betätigung der Freiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG den Vorrang hätte und so die Allgemeinheit des Änderungsgesetzes begründen könnte. Im Übrigen ist der Eingriff in das Grundrecht der Medienunternehmen aus Art. 5 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG auch deshalb mit der Verfassung nicht vereinbar, weil dem Landesgesetzgeber die Regelungsbefugnis für das Änderungsgesetz fehlt, dessen Schwerpunkt im Parteienrecht liegt, und weil das Gesetz gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verstößt.

Dazu oben IV. 1. und 2.

## **2. Art. 14 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG**

Das Anteilseigentum an Medienunternehmen, die privaten Rundfunk veranstalten, ist als Eigentum durch Art. 14 GG geschützt. Ist Eigentümer eine juristische Person wie die ddvg, ergibt sich ihr Schutz aus Art. 19 Abs. 3 GG. Juristische Personen des Privatrechts können sich gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auf den Grundrechtsschutz aus Art. 14 GG berufen,

BVerfGE 4, 7 (17); 53, 336 (345); 66, 116 (130); aus der Literatur Wieland, Art. 14 Rn. 60, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996.

und zwar auch dann, wenn politische Parteien Gesellschafter des Unternehmens sind. Politische Parteien sind gesellschaftliche Gruppierungen und keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts, auf die sich der Schutz von Art. 14 GG nicht erstreckt.

Wie oben unter IV. 2. dargelegt, ist die Neuregelung mit Art. 14 GG auch deshalb nicht vereinbar, weil dem Land die Gesetzgebungskompetenz fehlt, es sich um ein unzulässiges Einzelfallgesetz handelt, wichtige Gründe des Gemeinwohls für den Ausschluss der Minderheit aus dem Medienunternehmen nicht zu erkennen sind und der Gesetzgeber keine Entschädigung zum vollen Verkehrswert gewährleistet hat.

### **3. Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG**

Medienunternehmen, die privaten Rundfunk veranstalten, können sich unabhängig davon, ob an ihnen politische Parteien beteiligt sind, gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen.

Vgl. BVerfGE 50, 290 (363); aus der Literatur Wieland, Art. 12 Rn. 64, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. I, 1996.

Der Ausschluss von der Veranstaltung privaten Rundfunks greift in das Grundrecht der Medienunternehmen auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ein. Dieser Eingriff wäre nur gerechtfertigt, wenn er durch ein formell verfassungsgemäßes Gesetz erfolgte, das den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtete. § 6 Abs. 2 Nr. 4 GG ist jedoch formell verfassungswidrig, weil dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für eine Regelung mit Schwerpunkt im Parteienrecht fehlt und die auf die ddvg gezielte Regelung gegen das Verbot eines Einzelfallgesetzes in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verstößt.

Dazu näher oben IV. 3.

Zudem verstößt das Änderungsgesetz auch in Bezug auf Medienunternehmen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, weil zum Schutze des privaten Rundfunks vor der Beherrschung durch eine politische Partei der Ausschluss jeglicher Beteiligung politischer Parteien an privaten Rundfunkveranstaltern nicht erforderlich ist. Als milderer Mittel käme das Verbot einer Beteiligung in einer Höhe in Betracht, die zumindest die abstrakte Gefahr einer Beherrschung des Rundfunkveranstalters begründete.

Auch dazu näher oben IV. 3.

### **4. Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG**

§ 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG behandelt Medienunternehmen, an denen politische Parteien beteiligt sind, anders als andere Medienunternehmen, die ebenfalls privaten Rundfunk veranstalten, ohne dass an ihnen politische Parteien beteiligt sind. Diese Ungleichbehandlung wäre

verfassungsrechtlich nur zu rechtfertigen, wenn sie auf einem sachlichen Grund beruhte. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dem die Literatur folgt, ist das Gleichheitsgebot verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.

Siehe etwa BVerfGE 55, 72 (88); 60, 123 (133f.); 74, 9 (24); 88, 87 (96f.); aus der Literatur statt aller Osterloh, Art. 3 Rn. 13ff., in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003.

Als Unterschied von solcher Art und solchem Gewicht, dass er die Ungleichbehandlung von Rundfunkveranstaltern, an denen politische Parteien beteiligt sind, und Rundfunkveranstaltern, an denen keine politischen Parteien beteiligt sind - und damit als sachlicher Grund im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG - kommt nur die Abwehr der Beherrschung des privaten Rundfunks durch eine politische Partei in Betracht. Dieser Grund rechtfertigte aber nur eine Ungleichbehandlung von Veranstaltern privaten Rundfunks, die von einer politischen Partei beherrscht würden, gegenüber anderen Veranstaltern privaten Rundfunks. Unternehmensbeteiligungen, die so gering sind, dass sie für eine Beherrschung des Rundfunkveranstalters auch bei Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers offensichtlich nicht in Betracht kommen, stellen keinen hinreichenden sachlichen Grund für Ungleichbehandlungen von Medienunternehmen dar.

Misst man die Ergänzung von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG an diesen Kriterien, genügt sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die vorgenommene Ungleichbehandlung nicht, da sie auch eine minimale Beteiligung einer politischen Partei an einem Veranstalter privaten Rundfunks für den Ausschluss von der Zulassung ausreichen lässt, obwohl offensichtlich ist, dass in dem Beispiel, das dem Gesetzgeber vor Augen stand, die Beteiligung von ungefähr 2 % keinerlei Gefahr der Beherrschung des Unternehmens mit sich brachte und dass auch Beteiligungen in vergleichbarer Höhe nicht zu einer Beherrschung führen können. Deshalb fehlt es an einer sachlichen Rechtfertigung der Ungleichbehandlung, die somit gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG

Zur Geltung des Art. 3 Abs. 1 GG auch für juristische Personen des Privatrechts Osterloh, Art. 3 Rn. 72, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003.

verstößt.

## **V. Ergebnis**

Der in § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG geregelte Ausschluss von Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, von der Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks verstößt in formeller und materieller Hinsicht gegen das Grundgesetz. Der formelle Verstoß beruht auf der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für eine Regelung, deren Schwerpunkt nicht im Rundfunkrecht, sondern im Parteienrecht liegt, für das gemäß Art. 21 Abs. 3 GG der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Außerdem verstößt das Änderungsgesetz gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, weil es sich um ein getarntes Individualgesetz handelt, das nur für den Einzelfall der SPD und der ddivv gilt. Das Änderungsgesetz ist materiell verfassungswidrig, weil es gegen die Grundrechte politischer Parteien aus Art. 5 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 21 GG, Art. 14 GG und Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 GG sowie gegen die Grundrechte von Medienunternehmen, die Rundfunk veranstalten und an denen politische Parteien beteiligt sind, aus Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, aus Art. 14 GG, aus Art. 12 Abs. 1 GG und aus Art. 3 Abs. 1 GG – alle i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG - verstößt. Ausschlaggebend für die aufgezählten Grundrechtsverstöße ist letztlich die fehlende Erforderlichkeit des Gesetzes. Als legitimer Zweck für die Regelung des Gesetzgebers kommt nur der Schutz des privaten Rundfunks vor der Beherrschung durch eine politische Partei in Betracht. Zur Erreichung dieses Zwecks ist die gesetzliche Regelung aber nicht erforderlich, weil sie nicht auf eine Beherrschung von Unternehmen, die privaten Rundfunk veranstalten, durch politische Parteien abstellt. Vielmehr genügt nach der gesetzlichen Regelung schon eine minimale Beteiligung, aus der unter keinen Umständen eine Beherrschung des betroffenen Unternehmens durch die politische Partei folgen kann, für den Ausschluss von der Zulassung zur Veranstaltung privaten Rundfunks. Das verstößt nicht nur gegen die Rundfunkfreiheit, die Eigentumsgarantie und die Berufsfreiheit von politischen

Parteien und Medienunternehmen, sondern verletzt auch den allgemeinen Gleichheitssatz, weil es sich um eine Ungleichbehandlung ohne rechtfertigenden sachlichen Grund handelt.

Prof. Dr. Joachim Wieland