

B e s c h l u ß

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen des Antrags der Mitglieder des Landtages

Hermann-Josef Arentz

Franz-Josef Balke

Peter Bensmann

Petra Böckelmann

Franz-Josef Britz

Hannelore Brüning

Leo Dautzenberg

Brunhild Decking-Schwill

Helmut Diegel

Regina van Dinther

Heinrich Dreyer

Andreas Engelhardt

Norbert Giltjes

Georg Gregull

Dr. Rolf Hahn

Helmut Harbich

Heinz Hardt

Lothar Hegemann

Manfred Heinemann

Ruth Hieronymi

Dr. Hans Horn

Otti Hüls

Karin Hussing

Horst Jäcker

Wolfgang Jaeger

Hermann Kampmann

Ilka Keller

Dr. Reiner Klimke
Dr. Hans-Ulrich Klose
Karl-Anton Knipschild
Friedrich Kollorz
Wilhelm Krämer
Rolf Krieger
Heinrich Kruse
Leonhard Kuckart
Manfred Kuhmichel
Günter Langen
Albert Leifert
Dr. Hans-Jürgen Lichtenberg
Wilhelm Lieven
Hans-Peter Lindlar
Dr. Helmut Linssen
Alfons Löseke
Dr. Andreas Lorenz
Wilhelm Lücke
Hildegard Matthäus
Karl Meulenbergh
Laurenz Meyer
Heinrich Meyers
Professor Dr. Renate Möhmann
Paul Mohr
Karl Nagel
Walter Neuhaus
Maria Theresia Opladen
Franz-Josef Pangels
Heinz Paus
Marianne Paus
Beatrix Philipp
Dr. Ottmar Pohl
Professor Dr. Horst Posdorf
Franz Püll
Gudrun Reinhardt

Herbert Reul
Franz Riscop
Merlies Robels-Fröhlich
Antonius Rösenberg
Hartmut Schauerte
Heinz-Helmich van Schewick
Winfried Schittges
Hermann-Josef Schmitz
Dr. Annemarie Schraps
Werner Schumacher
Dr. Jürgen Schwericke
Anne-Hanne Siepenkothen
Franz Skorzak
Klaus Stallmann
Karl-Ernst Strothmann
Werner Stump
Dr. Georg Twenhöven
Eckhard Uhlenberg
Hans Karl von Unger
Klaus-Dieter Völker
Gerhard Wächter
Hans Wagner
Karl Wegener
Bärbel Wischermann
Marie-Luise Woldering
Dr. Bernhard Worms
Siegfried Zellnig
Wolfram Dorn
Hans-Joachim Kuhl
Heinz Lanfermann
Dagmar Larisika-Ulmke
Friedrich Meyer
Andress Reichel
Dr. Horst-Ludwig Riemer
Dr. Achim Rohde

Michael Ruppert
Joachim Schultz-Tornau
Marianne Thomann-Stahl
Hagen Tschoeltsch
Rudolf Wickel
Ruth Witteler-Koch

Platz des Landtags 1, Postfach 11 43, 4000 Düsseldorf 1,

Verfahrensbevollmächtigter:
Professor Dr. Peter J. Tettinger

durch einstweilige Anordnung den Vollzug des § 1 Abs. 2 der
9. Verordnung über die Zuordnung von Übertragungskapazitäten
- 9. FrequenzVO NW - vom 30. Mai 1990 (GV NW S. 335) auszusetzen,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 13. September 1990

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dr. h.c. Stern
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink

beschlossen:

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung
wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I.

Die Antragsteller begehren im Hauptsacheverfahren die Feststellung der Nichtigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 1 des Rundfunkgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Januar 1988 (GV NW S. 6) und des § 1 Abs. 2 der Neunten Verordnung über die Zuordnung von Übertragungskapazitäten - 9. FrequenzVO NW - vom 30. Mai 1990 (GV NW S. 335).

§ 3 Abs. 1 Satz 1 LRG hat folgenden Wortlaut:

Die Zuordnung von Übertragungskapazitäten zur programmlichen Nutzung durch Veranstalter nach diesem Gesetz und durch den Westdeutschen Rundfunk Köln wird durch Rechtsverordnung der Landesregierung mit Zustimmung des Hauptausschusses des Landtags geregelt.

Aufgrund der vorgenannten Vorschrift hat die Landesregierung am 30. Mai 1990 mit Zustimmung des Hauptausschusses des Landtags die 9. FrequenzVO erlassen, deren § 1 Abs. 2 dem Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR) im einzelnen näher bezeichnete Übertragungskapazitäten zuordnet, die der WDR für die Ausstrahlung einer fünften Hörfunkkette - voraussichtlich ab 1. April 1991 - nutzen will.

Die Antragsteller halten § 3 Abs. 1 Satz 1 LRG und § 1 Abs. 2 Neunte FrequenzVO für verfassungswidrig, weil sie gegen das Bundesstaatsprinzip und die Rundfunkfreiheit verstießen; insbesondere sei eine Mißachtung der formellen Gestaltungsprärogative des Parlaments, der materiellen Grundprinzipien einer dualen Rundfunkordnung und des Gebots der Staatsferne bei der Frequenzzuordnung zu rügen.

Die im vorliegenden Verfahren begehrte Aussetzung des Vollzuges der 9. FrequenzVO sei notwendig, um die Vergabesituation bis zur Entscheidung in der Hauptsache vor allem auch im Hinblick auf Anbieter von landesweitem privatem Hörfunk offenzuhalten.

II.

Der gemäß Art. 75 Nr. 3 LV, § 12 Nr. 6, § 27 VGHG zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist unbegründet.

Nach § 27 Abs. 1 VGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs ist bei der Prüfung der Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren meist weitreichende Folgen auslöst, insbesondere dann ein strenger Maßstab anzulegen, wenn mit der einstweiligen Anordnung eine Rechtsnorm außer Vollzug gesetzt werden soll. Dabei müssen die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift sprechen, außer Betracht bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Der Verfassungsgerichtshof muß vielmehr die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, die angegriffene Maßnahme in dem Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegen die Nachteile abwägen, die entstehen würden, wenn die angegriffene Regelung vorläufig außer Anwendung gesetzt würde, sie sich aber später als verfassungsgemäß erweise.

vgl. BVerfGE 71, 350, 351 f; BVerfG NJW 1989, 3147;
BVerfGE 80, 360, 363 f; VerfGH NW OVGE 30, 278, 279 f

Der Antrag, § 1 Abs. 2 Neunte FrequenzVO für nichtig zu erklären, ist weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Ungeachtet möglicher Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 2 Neunte FrequenzVO und seiner Ermächtigungsgrundlage ist in die regelmäßig vorzunehmende Abwägung einzutreten, denn diese Zweifel begründen jedenfalls nicht eine offensichtliche Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 2 Neunte FrequenzVO und seiner Ermächtigungsgrundlage.

Im Rahmen dieser Abwägung lassen sich schwere Nachteile für das gemeine Wohl nicht feststellen, wenn die einstweilige Anordnung nicht ergeht, der Hauptsacheantrag sich später aber als begründet erweisen sollte.

Auch wenn der WDR den Sendebetrieb mit der fünften Hörfunkkette ab April 1991 aufnimmt, werden dadurch keine gravierenden vollendeten Tatsachen geschaffen, die den Erlaß einer einstweiligen Anordnung rechtfertigen könnten. Sollte in der Hauptsacheentscheidung die Nichtigkeit des § 1 Abs. 2 Neunte FrequenzVO - und gegebenenfalls der Ermächtigungsgrundlage - festgestellt werden, muß und kann der WDR den Sendebetrieb betreffend die fünfte Hörfunkkette unverzüglich einstellen, und die Vergabesituation wäre für private Anbieter von landesweitem Hörfunk wieder offen. Der Umfang der erforderlichen Grundversorgung ist unabhängig von dem Erlaß der begehrten einstweiligen Anordnung. Das vorübergehende Betreiben einer fünften Hörfunkkette für einige Monate während eines anhängigen verfassungsgerichtlichen Verfahrens, das mit der Feststellung der Nichtigkeit der zugrundeliegenden Rechtsvorschriften endet, prägt nicht die für die Bestimmung der Grundversorgung maßgeblichen Verhältnisse.

Die Aufwendungen, die der WDR zur Vorbereitung und Durchführung der fünften Hörfunkkette zu tragen hat und die sich bei Begründetheit des Hauptsacheantrags weitgehend als vergeblich erweisen würden, stellen ebenfalls keine schweren Nachteile im Sinne von § 27 Abs. 1 VGHG dar. Dabei kann offenbleiben, ob dieser Gesichtspunkt - selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, daß der WDR als Anstalt des öffentlichen Rechts dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwaltung unterliegt (§ 39 WDR-Gesetz) - im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung überhaupt zu berücksichtigen ist. Denn die vom WDR im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der fünften Hörfunkkette vorgesehenen Dispositionen beschränken sich ausweislich der Stellungnahme des WDR vom 31. August 1990 - auch unter Würdigung des Schriftsatzes des Bevollmächtigten der Antragsteller vom 11. September 1990 - auf eine Größerordnung, die als wirtschaftlicher Belang angesichts der strengen Anforderungen des § 27 Abs. 1 VGHG nicht ins Gewicht fällt.

vgl. zur Bedeutung vergeblicher finanzieller Aufwendungen:

BVerfGE 7, 367, 374; 64, 67, 71

Schwere Nachteile drohen schließlich auch nicht aus dem Gesichtspunkt einer gravierenden Verletzung fundamentaler Verfassungsprinzipien oder einzelner Grundrechte.

vgl. dazu: BVerfGE 7, 367, 373; 12, 36, 41; 34, 341, 344;
64, 67, 71; BVerfG NJW 1989, 3147

Durch das Betreiben der fünften Hörfunkkette werden grundlegende Verfassungsprinzipien - vergleichbar dem Ausgangspunkt aller demokratischen Legitimation (bei der Abgrenzung des Wahlvolkes, BVerfG NJW 1989, 3147) oder der bundesstaatlichen Kompetenzordnung (bei der Deutschland-FernsehenGmbH, BVerfGE 12, 36) - nicht berührt. Vorliegend steht mit der Veranstaltung von Hörfunksendungen eine vorübergehende, bis zum Abschluß des Hauptsacheverfahrens zu regelnde Betätigung des WDR in Rede, die dem Grunde nach verfassungsrechtlich unbedenklich und nur dem Umfang nach im Streit ist. Die Fälle, in denen das Bundesverfassungsgericht schwerwiegende Nachteile bereits allein in einer einmaligen - durch den Erlaß einer einstweiligen Anordnung abzuwendenden - möglichen Grundrechtsverletzung gesehen hat, waren dadurch gekennzeichnet, daß die Vollziehung des Gesetzes oder der beabsichtigten Maßnahme im wesentlichen lediglich durch einen Akt erfolgte, der dann einen irreparablen Grundrechtsverstoß darstellen konnte. Davon unterscheidet sich die vorliegende Konstellation insofern, als sie sich nicht in der Anwendung einer Rechtsnorm in einem einzigen Vollzugsakt erschöpft, in dem die gesamte potentielle Grundrechtsbeeinträchtigung kulminiert. Abgesehen davon ließen sich Nachteile für die möglichen Grundrechte Dritter - hier der Veranstalter von privatem Hörfunk - durch den Erlaß einer einstweiligen Anordnung nicht abwenden. Eine einstweilige Anordnung könnte nicht die erforderlichen Grundlagen dafür schaffen, daß privaten Bewerbern die vom WDR durch die Neunte FrequenzVO zugewiesenen, vorläufig aber nicht nutzbaren Übertragungskapazitäten bis zur Entscheidung der Hauptsache überlassen werden.

Demgegenüber hätte der Erlaß einer einstweiligen Anordnung einen nicht unerheblichen Eingriff in Grundrechte des WDR zur Folge, wenn sich der Antrag im Hauptsacheverfahren als unbegründet erweisen sollte. Für die Zeit ab Aufnahme

des Sendebetriebs bis zur Entscheidung in der Hauptsache würde den Hörern der Empfang der fünften Hörfunkkette unmöglich gemacht, ohne daß für diese Übergangszeit ein privates Hörfunkprogramm an deren Stelle treten könnte.

Sollte sich die diesem Beschluß zugrundeliegende Sach- oder Rechtslage ändern, sind die Antragsteller nicht gehindert, erneut einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung gemäß § 27 VGHG zu stellen.

Gegen diesen Beschluß kann binnen eines Monats nach Zustellung schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Widerspruch beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster erhoben werden (§ 27 Abs. 3 Satz 1 VGHG).

Professor Dr. Dietlein

Dr. Wiesen

Dr. Dr. h.c. Palm

Professor Dr. Brox

Professor Dr. Dr. h.c. Stern

Jaeger

Professor Dr. Schlink