

# **STUDIEN UND MATERIALIEN ZUM ÖFFENTLICHEN RECHT**

Herausgegeben von Herbert Bethge

43

Michael Winter

Medienbeteiligungen  
politischer Parteien

# Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Grundlagen .....	21
A. Der Anlass der Überlegungen .....	21
B. Fragestellung und Gang der Untersuchung.....	22
I. Fragestellung.....	22
II. Gang der Untersuchung .....	22
C. Begriffsbestimmungen .....	24
I. Medien .....	24
1. Einleitung .....	24
2. Presse und Rundfunk.....	25
3. Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten i.S.d. § 54 Abs. 2 S. 1 RStV.....	25
a) Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten.....	25
b) Zur heutigen Bedeutung der Internetkommunikation.....	26
c) Zur heutigen Bedeutung von Presse und öffentlich-rechtlichem Rundfunk.....	28
II. Unternehmen.....	31
1. Allgemein .....	31
2. Medienunternehmen.....	32
a) Unternehmen mit strategischem Fokus auf der Inhalte-Produktion .....	32
b) Presse-, Rundfunk- und Telemedienunternehmen .....	33
aa) Die Entwicklung von Medienunternehmen zu Multimediaunternehmen .....	34
bb) Die gleichwohl fortbestehende Gebotenheit einer Unterscheidung nach verschiedenen Arten von Medienunternehmen .....	35
aaa) Die „Medientrias“ des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG .....	35
bbb) Die unterschiedliche Interpretation von Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht .....	36
α) Die Pressefreiheit als klassisch-liberale Freiheit .....	36
β) Die Rundfunkfreiheit als <i>dienende</i> Freiheit .....	36

αα) Darstellung des Ansatzes des Gerichts .....	36
ββ) Zur Richtigkeit des Ansatzes des Gerichts... .....	37
γγ) Die Rundfunkfreiheit als normgeprägtes Grundrecht.....	39
III. Beteiligungen .....	39
1. Beteiligungen als Unternehmensbeteiligungen.....	40
a) Anlehnung an § 271 Abs. 1 S. 1 HGB .....	40
b) Mitgliedschaft in einer eingetragenen Genossenschaft .....	40
c) Mehrstufig mittelbare Beteiligungen und Treuhandbeteiligungen .....	40
2. (Negative) Abgrenzungen .....	41
a) Andere Formen der Beteiligung der Parteien an/in den Medien .....	41
aa) Parteimedien (insb.: Parteipresse).....	41
aaa) Charakteristik und Vergleich mit Medienbeteiligungen von Parteien .....	41
bbb) Die Hinwendung von Parteien zu Medienbeteiligungen als „Paradigmenwechsel“ ....	43
bb) Beteiligung der politischen Parteien an der Medienaufsicht.....	44
aaa) Beteiligung an der Binnenkontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks .....	44
bbb) Beteiligung an der Aufsicht über private Rundfunkveranstalter.....	47
cc) Beteiligung der politischen Parteien am Rundfunk vermittels des Rechts auf Ausstrahlung von Wahlwerbung .....	47
b) Medienunternehmensbeteiligungen von Parteimitgliedern auf <i>eigene</i> Rechnung.....	48
IV. Politische Parteien .....	49
V. Wirtschaftliche Tätigkeit einer politischen Partei.....	49
D. Problemaufriss.....	49
I. Hinführung.....	49
II. Zulässigkeit einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung von politischen Parteien? .....	52
III. Vereinbarkeit von Medienbeteiligungen der politischen Parteien mit dem Verfassungsgrundsatz der Freiheitlichkeit der politischen Willensbildung? .....	56

1. Einleitung .....	56
2. Unvereinbarkeit der Funktionen von Parteien und Medien? .....	59
3. Vereinbarkeit der Medienbeteiligungen von politischen Parteien mit dem Verfassungsgrundsatz der Staatsfreiheit der Medien? .....	61
4. Vereinbarkeit speziell von Rundfunkbeteiligungen von Parteien mit dem Verfassungsgrundsatz der Überparteilichkeit des Rundfunks? .....	63
 Kapitel 2: Bestandsaufnahme zu in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Medienbeteiligungen von politischen Parteien .....	65
A. Einleitung .....	65
B. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD).....	66
I. Die dd_vg. als Holdinggesellschaft der SPD.....	66
II. Überblick zum Beteiligungsportfolio der dd_vg. im Medienbereich .....	69
III. Die publizistische Bedeutung der dd_vg./SPD (unter besonderer Berücksichtigung des Marktes der Tageszeitungen).....	72
IV. Die Bedeutung der dd_vg. für die Finanzierung der SPD .....	74
C. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.....	75
D. DIE LINKE .....	77
E. Christlich Demokratische Union (CDU).....	78
F. Christlich-Soziale Union (CSU) .....	78
G. Freie Demokratische Partei (FDP) .....	79
H. Südschleswiger Wählerverband (SSW).....	79
I. Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD), Deutsche Volksunion (DVU) und Die Republikaner (REP) .....	81
J. Fazit.....	82
 Kapitel 3: Meinungs- und Forschungsstand zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Medienbeteiligungen von politischen Parteien .....	83
A. Einleitung .....	83
B. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung.....	83
I. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Hessischen Privatrundfunkgesetz vom 12.3.2008 .....	84
1. Darstellung der Entscheidung .....	84
a) Verfassungswidrigkeit von § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG i.d.F. v. 13.12.2002.....	84
b) Wesentliche Argumente des Gerichts .....	86

2. Zur Bedeutsamkeit der Entscheidung auch für die Bereiche Presse und Telemedien .....	89
a) Der Bereich der Presse.....	89
b) Der Bereich der Telemedien .....	90
II. Die Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 6.9.2005 zum Niedersächsischen Mediengesetz.....	90
1) Verfassungswidrigkeit der Regelungen des § 6 Abs. 3 S. 2–4 NMedienG i.d.F. v. 11.12.2003.....	90
2) Wesentliche Argumente des Gerichtshofes.....	92
C. <i>Rau</i> -Parteienfinanzierungskommission.....	93
I. Verlagsbeteiligungen.....	93
II. Rundfunkbeteiligungen.....	94
III. Telemedienbeteiligungen.....	95
D. Schrifttum.....	95
I. Verfassungsmäßigkeit von Medienbeteiligungen von Parteien .....	95
1. Hauptargumente dieser Meinungsgruppe.....	95
2. Hauptstreitpunkte innerhalb dieser Meinungsgruppe .....	99
a) Verfassungsrechtliche Basis des Schutzes der Medienbeteiligungen von Parteien .....	99
b) Quantitative Grenzen für das Medienanteilseigentum von politischen Parteien.....	100
c) Gebotenheit der Offenlegung von Medienbeteiligungen von Parteien? .....	102
II. (Mögliche) Verfassungswidrigkeit der Medienbeteiligungen von politischen Parteien.....	105
E. Die Gesetzesentwürfe der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und FDP zur Änderung des Parteiengesetzes.....	108
I. Der Entwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion .....	108
II. Der Entwurf der FDP-Bundestagsfraktion .....	109
Kapitel 4: Zulässigkeit einer erwerbswirtschaftlichen Betätigung von politischen Parteien? .....	111
A. Einleitung .....	111
B. Meinungsstand .....	112
I. Rechtsprechung.....	112
II. Literatur .....	113
1. Verfassungsmäßigkeit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung von Parteien.....	113
2. (Mögliche) Verfassungswidrigkeit der erwerbswirtschaftlichen Betätigung von politischen Parteien .....	115

III.	Parteienfinanzierungskommissionen .....	118
1.	<i>von Weizsäcker</i> -Parteienfinanzierungskommission.....	118
2.	<i>Rau</i> -Parteienfinanzierungskommission.....	119
C.	Stellungnahme.....	120
I.	Zur Irrelevanz der Anerkennung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung von Parteien im einfachen Gesetzesrecht.....	120
II.	Die verfassungsrechtliche Funktion und Position der politischen Parteien im Grundgesetz.....	121
1.	Die verfassungsrechtliche Funktion der politischen Parteien im Grundgesetz .....	121
2.	Die verfassungsrechtliche Position der politischen Parteien im Grundgesetz .....	122
III.	Die politischen Parteien als Grundrechtsträger (incl. verfassungsprozessualer Fragen).....	124
1.	Meinungsstand .....	124
a)	Bundesverfassungsgericht .....	124
b)	Literatur .....	126
aa)	Herrschende Literatur .....	126
aaa)	Überblick zum Meinungsspektrum.....	126
bbb)	Zurückweisung der Rspr. zur Beteiligtenfähigkeit der Parteien im Organstreit gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.....	127
bb)	Die These <i>Peter M. Hubers</i> von der fehlenden Grundrechtsfähigkeit der politischen Parteien.....	128
2.	Stellungnahme.....	130
a)	Zur Maßgeblichkeit des Art. 19 Abs. 3 GG .....	130
aa)	Das „Wesen“ des betreffenden Grundrechts .....	130
bb)	Der Begriff der „juristischen Person“ .....	130
aaa)	Zur Irrelevanz der zivilrechtlichen Vollrechtsfähigkeit .....	131
bbb)	Zum Erfordernis einer grundrechtstypischen Gefährdungslage gegenüber der organisierten Staatlichkeit .....	131
α)	Zurückweisung der sog. „Durchgriffstheorie“.....	131
β)	Zur Herleitung des Erfordernisses einer grundrechtstypischen Gefährdungslage gegenüber der organisierten Staatlichkeit .....	132

b) Die politischen Parteien als „juristische Personen“ i.S.d. Art. 19 Abs. 3 GG .....	132
aa) Zur Rechtsfähigkeit der politischen Parteien .....	132
bb) Zur grundrechtstypischen Gefährdungslage der politischen Parteien .....	133
c) Fazit .....	135
IV. Folgerungen aus der Grundrechtsberechtigung der politischen Parteien .....	136
1. Einleitung: Die Grundrechte als „Raumplanen für die Freiheit“ .....	136
2. Der grundrechtliche Schutz der unternehmerischen Betätigung Privater .....	136
a) Im Allgemeinen .....	136
b) Speziell im Medienbereich .....	136
aa) Originäre Presseunternehmerfreiheit .....	136
bb) Keine originäre Rundfunkunternehmerfreiheit .....	137
3. Sonderbehandlung der politischen Parteien wegen Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG? .....	138
V. Festlegung der politischen Parteien auf ihren Mitwirkungsauftrag nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG .....	139
1. Das grundgesetzliche Verbot <i>zweckwidriger und</i> <i>zweckgefährdender</i> Parteiaktivitäten .....	139
2. Folgen für die Reichweite des Grundrechtsschutzes der politischen Parteien .....	141
a) Der Zuschnitt der grundrechtlichen Freiheit der Parteien durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG .....	141
b) Keine eigenständige Betätigungsfreiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG oder Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG .....	143
c) Zum verfassungsprozessualen Status der politischen Parteien .....	144
VI. Erwerbswirtschaftliche Aktivitäten von politischen Parteien als zweckwidrige oder zweckgefährdende Aktivitäten? .....	144
1. Die Gefahr von Abhängigkeiten personeller und sachlicher Art .....	145
2. Die Gefahr von „Parteipleiten“ .....	146
3. Die Gefahr des „Abhebens“ der Parteien von der Basis .....	147
4. Gefahren für die innerparteiliche Demokratie .....	148

5. Gefährdung der Chancengleichheit der politischen Parteien .....	149
6. Gefährdung der Glaubwürdigkeit der Parteien .....	150
VII. Ergebnis .....	151
1. Grundgesetzliches Verbot der erwerbswirtschaftlichen Betätigung von politischen Parteien.....	151
2. Einzelheiten.....	152
a) Absolutes Verbot.....	152
b) Zu den Gegenauffassungen.....	153
c) Insb.: Keine „Bereichsausnahme“ für den Mediensektor.....	154
aa) Die Gefahr von Abhängigkeiten personeller und sachlicher Art .....	155
bb) Die Gefahr von „Parteipleiten“.....	156
cc) Die Gefahr des „Abhebens“ der Parteien von der Basis.....	157
dd) Gefahren für die innerparteiliche Demokratie .....	157
ee) Gefährdung der Chancengleichheit der politischen Parteien .....	158
ff) Gefährdung der Glaubwürdigkeit der Parteien .....	160
Kapitel 5: Vereinbarkeit der Medienbeteiligungen von politischen Parteien mit dem Verfassungsgrundsatz der Freiheitlichkeit der politischen Willensbildung?.....	165
A. Einleitung .....	165
B. Die durch Medienbeteiligungen von Parteien vermittelten Einflusspotentiale .....	166
I. Unmittelbare Einflusspotentiale.....	166
II. Mittelbare Einflusspotentiale .....	167
III. Zur Praxisrelevanz des Bestehens dieser Einflusspotentiale .....	168
1. Die These von der Enthaltsamkeit medienunternehmerisch tätiger Parteien in puncto inhaltlicher Einflussnahme.....	168
a) Äußerungen dieser Art aus dem Kreis der „selbstbetroffenen“ Parteien .....	168
b) Äußerungen dieser Art in der Wissenschaft.....	170
2. Stellungnahme.....	172
a) Die Unmöglichkeit des Ausschlusses mittelbaren Einflusses (insb.: Die Schere im Kopf des Journalisten).....	172
b) Die Möglichkeit sich wandelnder Interessen auf Seiten der Parteien .....	173

c) Das besondere Interesse der Parteien an einer Beeinflussung der Medien .....	174
aa) Zur Maßgeblichkeit des Strebens der Parteien nach Machtgewinn und Machterhalt .....	174
bb) Die Macht der Medien .....	175
aaa) Die klassische Perspektive: Medien als „Gatekeeper“.....	175
bbb) Tendenzen zur Auflösung der klassischen Gatekeeperrolle der Medien durch das Internet.....	178
ccc) Zur gleichwohl fortbestehenden Macht der Medien .....	180
ddd) Zur Irrelevanz der These von der Wirkungslosigkeit der Medienbeteiligungen von Parteien in Wahlen .....	181
cc) Die „Landnahme“ der politischen Parteien in den Aufsichtsgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Indiz für die Richtigkeit der hier bezogenen Position .....	181
aaa) Problemdarstellung (allgemein).....	181
bbb) Insb.: Die „Causa Brender“ und das durch die Landesregierung von Rheinland-Pfalz initiierte Normenkontrollverfahren zum ZDF-Staatsvertrag.....	182
α) Darstellung der „Causa Brender“ .....	182
β) Das durch die Landesregierung von Rheinland-Pfalz initiierte Normenkontrollverfahren zum ZDF-Staatsvertrag (Vf. 1 BvF 1/11) .....	183
dd) Die „Causa Storz“ als Beleg für die Richtigkeit der hier bezogenen Position .....	185
aaa) Hinführung.....	185
bbb) Darstellung der „Causa Storz“ .....	185
α) Zum Briefwechsel zwischen <i>Inge Wettig-Danielmeier</i> und <i>Wolfgang Storz</i> .....	185
β) Spätere Einlassungen der Beteiligten .....	187
d) Zur Bedeutsamkeit selbst kleiner Parteibeteiligungen in den Medien .....	188

aa) Die politischen Parteien als (potentiell) besonders starke Minderheitseigentümer.....	188
bb) Zur Unmöglichkeit der Bestimmung irrelevanter Beteiligungen .....	190
cc) Zur inhaltlichen Relevanz von Minderheitsbeteiligungen und mittelbaren Beteiligungen (BVerfGE 121, 30 ff.).....	190
dd) Zum Problem der „Schere im Kopf“ des Journalisten ....	191
e) Fazit .....	192
C. Unvereinbarkeit der Funktionen von Parteien und Medien unter dem Aspekt (auch) der Freiheitlichkeit der politischen Willensbildung?.....	193
I. Funktionale Unvereinbarkeit von Parteien und Medien aufgrund der Funktion der <i>Medien</i> ? .....	193
1. <i>Markus Möstl</i> : Funktionale Unvereinbarkeit von Parteien und Medien.....	193
2. Der Ansatz von <i>Möstl</i> im Spiegel von Rechtsprechung und Literatur.....	195
a) Rechtsprechung.....	195
b) Literatur .....	195
3. Stellungnahme.....	196
a) Die Funktion der Medien in der Demokratie.....	196
b) Beeinträchtigung dieser Funktion durch ein Medienengagement von Parteien? .....	197
c) Folge: Verfassungsrechtlich begründete Unvereinbarkeit von Parteien und Medien? .....	198
4. Fazit.....	201
II. Funktionale Unvereinbarkeit von Parteien und Medien aufgrund der Funktion der <i>Parteien</i> ?.....	202
1. Einleitung .....	202
2. Verfassungswidrigkeit nicht offen gelegter Medienbeteiligungen von politischen Parteien .....	202
a) Im Allgemeinen .....	202
b) Insb.: Parteibeteiligungen an Medien mit (vermeintlich) primär serviceorientiertem oder unterhaltendem Charakter ....	204
c) Insb.: Parteibeteiligungen an als unabhängig firmierenden Telemedienunternehmen .....	208
3. Verfassungswidrigkeit auch von <i>offen gelegten</i> Medienbeteiligungen von politischen Parteien? .....	208

a)	Stellungnahme .....	208
b)	Postulate bei unterstellter Richtigkeit der Gegenauffassung.....	211
4.	Fazit .....	213
D.	Vereinbarkeit der Medienbeteiligungen von politischen Parteien mit dem Verfassungsgrundsatz der Staatsfreiheit der Medien? .....	213
I.	Einleitung.....	213
II.	Vereinbarkeit der Rundfunkbeteiligungen von politischen Parteien mit dem Verfassungsgrundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks? .....	214
1.	Der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks als „rocher de bronze“ der deutschen Rundfunkordnung .....	214
2.	Die politischen Parteien als pflichtige Adressaten des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks? .....	215
a)	Die Adressatenstellung von staatlicher Exekutive, Judikative und Legislative .....	215
b)	Einbeziehung auch der politischen Parteien? .....	216
aa)	Meinungsstand .....	216
aaa)	Rechtsprechung.....	216
bbb)	Literatur .....	217
α)	Politische Parteien als pflichtige Adressaten des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks .....	217
β)	Politische Parteien keine pflichtigen Adressaten des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks .....	218
bb)	Stellungnahme.....	219
aaa)	Realbefund.....	219
bbb)	Der besondere Organisationszweck der politischen Parteien.....	222
ccc)	Der systematische Standort der politischen Parteien im Grundgesetz.....	222
ddd)	Die historische Perspektive.....	223
eee)	Fazit .....	223
3.	Die Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks .....	224
a)	Meinungsstand.....	224
aa)	Bundesverfassungsgericht.....	224

aaa) Im Hinblick auf die institutionalisierte Staatlichkeit .....	224
bbb) Im Hinblick auf die politischen Parteien .....	226
α) Besserstellung der politischen Parteien gegenüber dem Staat .....	226
αα) Befund .....	226
ββ) Dogmatischer Ansatz des Gerichts.....	226
β) Statuierung einer Beteiligungsgrenze in BVerfGE 121, 30 ff. als Fortentwicklung von BVerfGE 73, 118 ff.....	227
bb) Literatur.....	228
aaa) Zustimmung zum Ansatz des Bundesverfassungsgerichts.....	228
bbb) Kritik an der Sicht des Bundesverfassungsgerichts.....	229
b) Stellungnahme .....	229
aa) Die Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks in seiner Anwendung auf die institutionalisierte Staatlichkeit.....	229
bb) Die Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit des Rundfunks in seiner Anwendung auf die politischen Parteien.....	231
4. Ergebnis.....	233
III. Vereinbarkeit der Pressebeteiligungen und der Telemedienbeteiligungen von politischen Parteien mit den Verfassungsgrundsätzen der Staatsfreiheit der Presse bzw. der Staatsfreiheit der Telemedien? .....	233
1. Die weitgehende Ausblendung des Aspekts in der verfassungsrechtlichen Diskussion .....	233
2. Die politischen Parteien (auch) als pflichtige Adressaten der Grundsätze der Staatsfreiheit der Presse und der Staatsfreiheit der Telemedien .....	234
3. Die Reichweite der Grundsätze der Staatsfreiheit der Presse und der Staatsfreiheit der Telemedien in ihrer Anwendung auf die institutionalisierte Staatlichkeit.....	234
a) Einleitung.....	234
b) Die Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Presse .....	235

c) Die Reichweite des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Telemedien.....	236
aa) Absolutes Verbot.....	236
bb) Zur Maßgeblichkeit der für die Rundfunkfreiheit geltenden Grundsätze.....	237
cc) Zur fortbestehenden Gebotenheit der Abgrenzung von Presse und Rundfunk .....	238
dd) Zur Relevanz der Abgrenzung von Presse und Rundfunk im Online-Bereich.....	238
4. Die Reichweite der Grundsätze der Staatsfreiheit der Presse und der Staatsfreiheit der Telemedien in ihrer Anwendung auf die politischen Parteien .....	239
5. Fazit.....	239
IV. Ergebnis .....	239
E. Vereinbarkeit speziell der Rundfunkbeteiligungen von politischen Parteien mit dem Verfassungsgrundsatz der Überparteilichkeit des Rundfunks? .....	239
I. Die Überparteilichkeit des Rundfunks als Verfassungsgrundsatz ....	240
II. Zur Verfassungswidrigkeit der Rundfunkbeteiligungen von politischen Parteien auf der Basis eines <i>einheitlichen</i> Prinzips der Staatsfreiheit und Überparteilichkeit des Rundfunks .....	241
III. Zur Verfassungswidrigkeit der Rundfunkbeteiligungen von politischen Parteien auf der Basis eines <i>selbständigen</i> Prinzips der Überparteilichkeit des Rundfunks .....	241
IV. Fazit .....	242
Gesamtergebnis.....	243
Kapitel 6: Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	245
Literaturverzeichnis .....	249
I. Einzelschriften .....	249
II. Aufsätze .....	256
III. Kommentare .....	263
IV. Beiträge in Sammelwerken.....	265
V. Vermischtes.....	278
Anhang: Abkürzungsverzeichnis .....	285