

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	
A. Einleitung	65
B. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)	66
I. Die dd_vg. als Holdinggesellschaft der SPD	66
II. Überblick zum Beteiligungsportefeuille 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. Südschleswigscher 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	
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 Medienanteils Eigentum	
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. von Weizsäcker-Parteienfinanzierungskommission.....	118
2. Rau-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 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 Enthaltensamkeit 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 <i>Brender</i> “ und das durch die Landesregierung von Rheinland-Pfalz initiierte Normenkontrollverfahren zum ZDF-Staatsvertrag.....	182
α)	Darstellung der „Causa <i>Brender</i> “	182
β)	Das durch die Landesregierung von Rheinland-Pfalz initiierte Normenkontrollverfahren zum ZDF-Staatsvertrag (Vf. 1 BvF 1/11)	183
dd)	Die „Causa <i>Storz</i> “ als Beleg für die Richtigkeit der hier bezogenen Position	185
aaa)	Hinführung.....	185
bbb)	Darstellung der „Causa <i>Storz</i> “	185
α)	Zum Briefwechsel zwischen <i>Inge</i> <i>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