



Ci Cao

Parteien als Eigentümer von Medien

Am Beispiel ihrer Beteiligung
an Presseunternehmen



PETER LANG

Einleitung und Problemdarstellung

I. Problemdarstellung

Medien spielen in unserem Alltagsleben eine zentrale Rolle. Der Austausch von Informationen gehört zu den subjektiven Bedürfnissen der Menschheit. Medien ermöglichen einen Informationsaustausch über große Distanzen. Seit Beginn der Existenz von Informationsmedien wurden diese als Mittel der Beeinflussung von Meinungen und zur Erlangung und Bewahrung von Macht benutzt. Insbesondere in den modernen, großflächigen Staaten können die Bürger Informationen nicht nur durch eigene Wahrnehmung erlangen, sondern sind weitestgehend auf die Berichterstattung der traditionellen und modernen Informationsmedien angewiesen. Medien spielen daher eine entscheidende Rolle im Gemeinwesen. Wer in der heutigen Zeit die Massenmedien kontrolliert, kann die Meinungsbildung der Menschen beeinflussen. Deswegen beweist sich eine funktionierende Demokratie nicht nur durch einen staatsfreien Meinungsaustausch zwischen den einzelnen Menschen, sondern von allem auch durch einen staatsfreien Meinungsmarkt der Massenmedien. Die Massenmedien stellen sich als ein wichtiges Kontrollinstrument dar und werden „die vierte Macht“ in der modernen Demokratie genannt.¹ Dies macht eine vom Staat unabhängige Situation der Massenmedien erforderlich, damit Informationen auf einem relativ objektiven Weg verbreitet werden und mögliche Einflüsse des Staates vermieden werden können.

Nach den Regelungen in den Art. 20 GG und Art. 21 GG ist Deutschland ein repräsentative Demokratie. Das Grundgesetz hat die Stellung der politischen Parteien in der verfassungsrechtlichen Ordnung durch eine ausdrückliche Bestimmung umschrieben und die Parteien dadurch „institutionalisiert“. Die politischen Parteien sind die Vertretung des Volks und wirken bei der politischen Willensbildung mit. Durch sie ist es möglich, die „Volkssouveränität“ im echten politischen Leben zu realisieren und sie stehen zwischen Volk und Verfassungsstaat im gesamten demokratischen Willensbildungsprozess. Der verfassungsrechtliche Status der Parteien ist durch den Bezug zu den Institutionen der parlamentarischen Demokratie gerechtfertigt, aber auch darauf beschränkt. Die Verfassung kennzeichnet den Anteil der Parteien an der Demokratie wörtlich derart, dass sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken (Art. 21 I 1 GG).

Nach der demokratischen Idee werden Freiheit und Gleichheit nicht nur als Schutzgüter, sondern auch als Staatszielsetzung in der Verfassung vorgeschrieben. Die Parteien sind nicht nur wichtig für die repräsentative Demokratie, sondern werden auch als eine im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppe von Grundrechten geschützt. So stellt sich die Frage: Worin liegt die verfassungsrechtliche Legitimation der Parteien für die Beteiligung an Medien und wie ist die derzeit entstehende mittelbare und unmittelbare Beteiligung von politischen Parteien an den Massenmedien zu bewerten? Berechtigt Art. 21 GG in Verbindung mit der in

1 Bamberger, S. 307f.; Streinz, AfP 1997, S. 857, 861; Paschke, Medienrecht, Rn. 342; Bethge, in: Sachs, GGK, Art. 5, Rn. 66.

Art. 5 I 2 GG genannten Pressefreiheit und Rundfunkfreiheit die Parteien, sich an Massenmedien ohne Beschränkungen zu beteiligen? Und wie verhalten sich hierzu die Grundrechte der politischen Parteien auf Meinungsfreiheit und unternehmerische Freiheit? Könnte die Meinungsvielfalt auch anders gewährleistet werden? Wird der gesamte politische Willensbildungsprozess und somit die Idee der Demokratie gefährdet und in seiner Funktion beeinträchtigt, wenn Parteien Eigentümer von Massenmedien sind? Wenn dies der Fall ist, in welchem Umfang und innerhalb welcher Grenzen dürfen politische Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes aus Sicht der Verfassung mitwirken? Sollten Maßnahmen getroffen werden, um mögliche Meinungslenkungen der politischen Parteien durch den Besitz von Massenmedien zu begrenzen oder zu verhindern? Welche Maßnahmen könnten dies sein? Sollen sie rückgängig gemacht oder beschränkt werden? Diese Fragen werden im Rahmen dieser Arbeit behandelt werden.

Da Parteien und Medien unterschiedliche Vermittlungsfunktionen zwischen Staat und Bürger haben und „sie untereinander in verschiedenartiger Weise zwischen grundrechtlicher Freiheit und öffentlicher Funktion eingespannt sind“², müssen die Verhältnisse zwischen den Beteiligten in diesem Fall - also Staat - politische Parteien - Volk; Staat - Medien - Volk; und politische Parteien - Medien untersucht werden, damit die aufgeworfenen Fragen beantwortet werden können.

II. Verhältnisanalyse

1. Staat - Politische Parteien – Volk

In der repräsentativen Demokratie sind politische Parteien Mittler zwischen dem Bürger und dem Staat. Die politische Handlungsfähigkeit des Volks wird durch sie realisiert.³ Nach Art. 20 II GG übt das Volk die Staatsgewalt in Wahlen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung aus. Die politischen Parteien nehmen an Wahlen insofern teil, als dass sie ein Wahlprogramm ausarbeiten, die Kandidaten auswählen und aufstellen, und den Wahlkampf durchführen.⁴ Andererseits beeinflussen Parteien auch durch die erfolgreichen Wahlergebnisse den Prozess der Staatswillensbildung. Sie stellen eine Verflechtung zwischen Bürgern und staatlichen Organen her und ermöglichen eine Rückkopplung zwischen diesen.⁵ Im gesamten parlamentarisch-demokratischen System sind Parteien somit wesentliche Instrumente.

2 Möstl, DÖV 2003, S. 107.

3 Vgl. Angelov, S. 19; Katz, Staatsrecht, § 13, Rn. 271; Sodan/ Ziekow, § 6, Rn. 71.

4 Sodan/ Ziekow, § 6, Rn.71.

5 Sodan/ Ziekow, § 6, Rn.71.

2. Staat-Medien – Volk

Die Medien - wie sich aus dem Namen schon ergibt - sind Mittler zwischen Volk und den Staatsorganen (Parlament, Regierung und Verwaltung)⁶. Sie verschaffen Meinungen und Forderungen dadurch Gehör, als sie die vom Bürger ausgehenden Meinungen gegenüber dem Staat vermitteln und den Staat dadurch beeinflussen.⁷ In einer modernen Gesellschaft haben Medien großen Einfluss auf die Bürgergesellschaft, indem durch den öffentlichen Meinungsbildungsprozess der Willensbildungsprozess der Bürger mitgestaltet wird. Die Medien zählen weder zum Bürger noch zum Staat.⁸ Sie ermöglichen die „Erweiterung der natürlichen menschlichen Fähigkeiten zur Wahrnehmung, Codierung, Überzeugung und Speicherung von Informationen und sind damit ein wichtiger Bestandteil kultureller Entwicklung.“⁹ Der Bürger erhält sein Weltbild meistens durch die Brille der Medien.¹⁰

Im Zusammenhang mit Art. 5 I 1 GG erscheinen Medien als Instrument individueller Meinungsäußerung und gewährleisten die individuellen Interessen.¹¹ Andererseits haben die Medien eine objektiv-demokratische Funktion¹², und eine „öffentliche“ Aufgabe¹³ für die Demokratie von „schlechthin konstituierender“ Bedeutung.¹⁴ Gerade in diesem Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit der Medien und ihrer Vermittlungs- und Kontrollfunktionen zu Demokratie und Staat stellt sich erschwerend die Frage, ob die Parteien ihre Vermittlungsaufgabe zwischen Volk und Staat noch wahrnehmen, wenn sie als Eigentümer oder Veranstalter der Medien auftreten. Die Parteien sind dann in ihrer verfassungsrechtlichen Funktion und gleichzeitig als Medienvorstand an der Willensbildung beteiligt. Gleichzeitig sind sie in dieser Eigenschaft als Medienvorstand auch ein „ständiges Verbindungs- und Kontrollorgan“ zwischen dem Volk und seinen gewählten Vertretern.¹⁵ In diesem Fall wäre die objektiv-demokratische Funktion der Medien zu bezweifeln.

3. Politische Parteien – Medien

Parteien und Medien stehen in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander.¹⁶ Medien und Politik sind im politischen Leben voneinander abhängig. Die Medien brauchen einen direkten Kontakt zu den Parteien und den Politikern, um über politische Themen und Nachrich-

6 Thieme, Medienmacht und Demokratie, S. 20.

7 Leiling, FS Nawiasky, S. 385.

8 Thieme, Medienmacht und Demokratie, S. 21.

9 Dazu Glaeser, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), HStR III³, § 38, Rn. 53; Schulz, S. 16.

10 Vgl. Thieme, Medienmacht und Demokratie, S. 21.

11 Möstl, DÖV 2003, S. 107.

12 Degenhart, in: Dolzer/ Vogel/ Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 4.

13 BVerfGE 20, 162 (175); 31, 314 (342); vgl. Möstl, DÖV 2003, S. 107.

14 BVerfGE 20, 56 (97); Bethge, in: Sachs(Hrsg.), GG, Art. 5 Rn. 17.

15 BVerfGE 20, 162 (175); 83, 238 (296); 90, 60 (87); 91, 125 (134); Degenhart, in: Dolzer/ Vogel/ Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar, Art. 5 Abs. 1 und 2, Rn. 349; Seiler, AfP 2002, S. 1; BVerfGE 91, 125 (134).

16 Von Alemann, S. 115.

ten berichten zu können und Informationen und Hintergrundwissen zu erhalten. Umgekehrt legen Politiker auch großen Wert auf ihre Repräsentation vor den Medien, besonders im unmittelbaren Zusammenhang mit Wahlen, denn, „wer die Themen beherrscht, ist den politischen Konkurrenten einen Schritt voraus; er hat eine größere Chance, seine Bewertung des debattierten Themas zur Meinung der Mehrheit zu machen.“¹⁷ Das Engagement im Pressebereich gehört zum klassischen Erscheinungsbild von politischen Parteien.¹⁸ Je mehr Wechselwähler es gibt und je mehr diese an der Meinungsbildung durch die Medien teilnehmen, desto größer ist die Einflussmöglichkeit der Parteien auf die Wähler durch die Medien insbesondere dann, wenn sie Personal und Inhalte der Medien beeinflussen können. Die Parteien haben dadurch größere Chancen, die Wahl zu gewinnen. Die Entwicklung zur „Informationsgesellschaft“ erhöht die Einflussmöglichkeit der Medien.

Parteien und Medien sind beide durch vom Grundgesetz zugewiesene Grundrechte geschützt; beide haben demokratistaatliche Funktionen.¹⁹ Sie arbeiten eng zusammen. Wie bereits erwähnt, beziehen sich die Kontrollfunktionen der Presse und des Rundfunks nicht nur auf das Regierungs-, sondern auch auf das Parteiwesen. „Die Presse und der Rundfunk sollen die Tätigkeit der Parteien und die Amtsführung von Parteivertretern im Staat kontrollieren“.²⁰ Die Kontrolle ist nur dann wirksam, wenn Presse und Rundfunk nicht unter Aufsicht der Parteien ihre Arbeit leisten.

III. Stand der Probleme, Ziel der Forschung und Gang der Untersuchung

Die Problematik des Zusammenhangs von Medien und politischen Parteien in den letzten Jahren wird durch das Eigentum der Politiker als Personen einerseits und der Parteien als Körperschaften anderseits an Mediunternehmen (in Form von gesellschaftsrechtlichen Beteiligungen) verschärft. Sowohl die geradezu „absolutistische“ Beherrschung von Medien in ehemaligen und heutigen kommunistischen Ländern als auch die Medienkonzentration in den westlichen demokratischen Ländern, z. B. die Konzentration politischer und publizistischer Macht in den Händen des italienischen Ex- und wieder Ministerpräsidenten *Silvio Berlusconi*, erregen unsere Aufmerksamkeit in Hinblick auf die Verhältnisse der politischen Parteien zu den Medien. In Deutschland hingegen zeigen sich mehr und mehr Medienbeteiligungen der Parteien. Die Frage, inwieweit Medienbeteiligungen der Parteien überhaupt mit der Verfassung vereinbar sind, stellt sich somit dringlich. Zurzeit gibt es hierzu zwei gegensätzliche Meinungen. Einerseits wird die Meinung vertreten, „aus dem Grundgesetz folge ein Gebot strikter Trennung von Parteien und Medien“.²¹ Dies setze die Normierung eines entsprechenden Verbots bestimmender Medienbeteiligungen voraus. Hierzu gegensätzlich wird vertreten, dass die von Art. 5 I 2 GG geschützte Medienfreiheit sich auch auf den Fall der Medienbetei-

17 Bergsdorf, S. 30.

18 Angelov, S. 274.

19 Möstl, DÖV 2003, S. 109.

20 Möstl, DÖV 2003, S. 110.

21 Es ist die von der CDU/CSU-Fraktion vertretene Auffassung, vgl. Möstl, DÖV 2003, S. 107.

ligung der Parteien erstreckt.²² Das Rundfunkrecht lässt Parteien kaum als Veranstalter eines privaten Rundfunks zu, denn fast alle Landesgesetze²³ verbieten, dass von Parteien abhängige Unternehmen oder die Unternehmen, an den die Parteien beteiligt sind, als Rundfunkveranstalter agieren. Im Bereich der Presse gibt es allerdings keine einschränkenden Sonderregeln über Parteibeteiligungen. Aktuell ist ein Urteil des BVerfG vom 12. 03. 2008²⁴, welches ein generelles gesetzliches Verbot für politische Parteien, sich an privaten Rundfunkveranstaltungen zu beteiligen, für verfassungswidrig erklärt. Dem Gesetzgeber stehe es demnach insoweit zu einer Beteiligung der Parteien zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen könnten. Danach steht für die politischen Parteien nunmehr die Tür zu einem Pressebesitz ohne Beschränkungen offen.

A. Beteiligungen der Bundestagsparteien an Medienunternehmen

Aufgrund der Wandlung der Parteien zu „Volksparteien“ und den damit verbundenen steigenden Werbekosten benötigen sie mehr Finanzmittel.²⁵ Durch ihre Beteiligung an Unternehmen werden mehr Finanzierungsmittel beschafft. Dadurch erlangen die politischen Parteien nicht nur wirtschaftliche Vorteile, ihnen wird überdies die Möglichkeit der Einflussnahme auf den Markt der öffentlichen Meinungen eröffnet. Beteiligungen werden im Medienbereich auf dem Weg der Treuhand, z.B. in Form einer GmbH, oder als Druckereigenossenschaft eingegangen.²⁶ Fünf Bundestagsparteien haben sich mittelbar oder unmittelbar an Medienunternehmen beteiligt. Während CDU und FDP nur einen kleinen Anteil am Medienmarkt innehaben, ist die SPD die größte Medienunternehmerin.²⁷ Wenn man „die Tür“ zu den Verhältnissen zwischen Parteien und Presse öffnen möchte, ist ein kurzer Rückblick auf die Vergangenheit der Parteien und ihrer Beziehungen zur Presse der Schlüssel.

I. SPD und ihre Medienunternehmen

Allein im Jahr 2007 hat die SPD durch ihre Unternehmen 9.127.305, 25 € erhalten. Durch Kapitalanlage in Unternehmen hat sich die SPD an zehn Medienunternehmen beteiligt. Dazu gehören 15 Zeitungen und Zeitschriften, z.B. die überregionale Tageszeitung „Frankfurter Rundschau“.

22 Eine Auffassung von H. H. Klein bei seinem Rechtsgutachten (Klein, FS Mauer, S. 193); sowie die „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, BT - Drs. 14/ 6710, S. 43 ff.

23 Vgl. die Nachweise bei Huber, FS BVerfG, S. 609, 618, Fn. 52; und § 13 III Nr. 6 LmedienG BW; § 28 III StV Bln-Bbg; § 8 IV Nr. 4, 6 BremLMG; § 9 II Nr. 4 RundfG MV; § 5 II Nr. 4, 6 LRG NW; § 6 II LRG Rheinl.-Pfalz; § 6 III Nr. 2 SächsPRG; § 50 II Nr. 3 SaarLRG; § 5 III MedienG LSA; § 6 II Nr. 4 ThürRG; bis auf Art. 24 III BayMG.

24 BVerfGE 121, 30ff.

25 Fischer, S. 281.

26 Boll, Entwicklung, S. 16.

27 Siehe Tabelle 1, im Vergleich mit Tabelle 2-4. BT-Drs. 16/ 12550, S. 61.