

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Jens Maier, Roman Johannes Reusch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/15265 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung publizistischer Vielfalt und zur Herstellung von Transparenz bei Beteiligungen politischer Parteien an Medienunternehmen

A. Problem

Politischen Parteien steht es frei, sich an Medienunternehmen zu beteiligen. Von dieser Möglichkeit haben die im Bundestag vertretenen Parteien in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht. Während die SPD – in der Historie der Partei angelegt – umfangreiche mittelbare Beteiligungen an Presse- und Rundfunkunternehmen hält, ist das unternehmerische Engagement der übrigen Parteien im Medienbereich eher gering oder gar nicht vorhanden.

Anders als sonstige Unternehmensbeteiligungen wirft die Beteiligung politischer Parteien an Medienunternehmen grundsätzliche Probleme auf. Das gilt jedenfalls dann, wenn aufgrund der Beteiligungshöhe nicht nur von einem finanziellen Engagement, sondern von der Möglichkeit einer Partei zur unternehmerischen Einflussnahme auf ein Medienunternehmen und damit von der Möglichkeit zur Einflussnahme auf die angebotenen Inhalte auszugehen ist. Parteien wirken nach Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Diese Aufgabe nehmen die Parteien u. a. dadurch wahr, dass sie auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen (§ 1 Absatz 2 des Parteiengesetzes). Es ist deshalb völlig unproblematisch, wenn eine Partei z. B. eine Parteizeitung herausgibt und auf diese Weise offen ihre politischen Inhalte kommuniziert. Problematisch ist es hingegen, wenn eine Partei die Möglichkeit hat, ihre Ansichten und politischen Forderungen in einem vordergründig parteipolitisch neutralen Medium zu platzieren, denn einer journalistisch neutralen Berichterstattung vertraut der Leser mehr als einer offenkundig parteipolitisch motivierten Meinungsäußerung. Außerdem lässt sich ein breiterer Leserkreis ansprechen, denn viele Leute mit abweichender politischer Einstellung werden ein parteipolitisch gebundenes Presseerzeugnis gar nicht erst zur Kenntnis nehmen, geschweige denn käuflich erwerben. Dieser Wirkungszusammenhang ist werbepsychologisch

längst erwiesen und hat für den kommerziellen Bereich gesetzestechisch Niederschlag gefunden im Verbot redaktioneller Werbung („Schleichwerbung“) in § 5a Absatz 6 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie in Nummer 11 des Anhangs zu § 3 Absatz 3 UWG.

Die Medienbeteiligung von politischen Parteien ist indessen noch unter einem weiteren Aspekt verfassungsrechtlich problematisch. Da Parteien naturgemäß auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet sind, weisen sie eine besondere Staatsnähe auf (BVerfG – 2 BvF 4/03, Urt. v. 12.3.2008, Tz. 102). Bei Parteien in Regierungsverantwortung lässt sich in der Kommunikation häufig nicht zwischen Parteihandeln und Staatshandeln unterscheiden. In diesen Fällen besteht die Gefahr einer gegen das Demokratieprinzip verstoßenden staatlichen Einflussnahme auf den gesellschaftlichen Willensbildungsprozess (Lenski, Parteiengesetz, § 1 Rn. 9), die sich noch verstärkt, wenn die betreffende Partei zusätzlich Beteiligungen an Medienunternehmen hält. Das wiegt noch weitaus schwerer, wenn das Ergebnis der Einflussnahme als neutrale Berichterstattung in vorgeblich unabhängigen Medien erscheint. Aus diesem Grund schreibt das Parteiengesetz vor, dass Parteien ihre Unternehmensbeteiligungen – d. h. auch ihre Medienbeteiligungen – sowie die Hauptprodukte derjenigen Medienunternehmen, an denen sie beteiligt sind, im Rechenschaftsbericht offenlegen müssen (§ 24 Absatz 7 Nummer 1, 2 ParteiG). Diese Bestimmung erfährt allerdings zu Recht Kritik, weil damit auf die demokratiegefährdende Medienbeteiligung von Parteien nur „sehr rudimentär“ reagiert werde (Lenski, a. a. O., § 1 Rn. 10). Denn tatsächlich wird kaum ein Leser die Rechenschaftsberichte der Parteien studieren, bevor er sich eine Zeitung kauft.

Die Realität bietet zudem vielfältige Möglichkeiten, die Transparenzklausel des Parteiengesetzes zu unterlaufen, denn sie gilt nur für Unternehmensbeteiligungen im engeren Sinn, also für Kapitalbeteiligungen in Form von Anteilsbesitz an Drittunternehmen. Das Transparenzgebot gilt hingegen nicht für andere Formen der Kooperation, insbesondere für alle möglichen Formen der redaktionellen Zusammenarbeit. Stellt etwa eine Zeitung, an der eine politische Partei beteiligt ist, einer anderen Zeitung redaktionelle Inhalte zur Verfügung, muss dieser Umstand im Rechenschaftsbericht der Partei nicht ausgewiesen werden. Diese lückenhafte gesetzliche Regelung hat erhebliche Relevanz für Parteien mit Medienbeteiligung und für die Leser entsprechender Publikationen. So sind im Rechenschaftsbericht der SPD lediglich zwei Zeitungen als Hauptprodukte einer Verlagsgesellschaft aufgeführt, an der die Partei über eine Medienbeteiligungsgesellschaft beteiligt ist (Quelle: Rechenschaftsbericht der SPD 2017, BT-Drucks. 19/7000, S. 119, letzte Zeile). Zum Portfolio dieser Verlagsgesellschaft zählen nach Eigenangabe indessen 15 Zeitungstitel, reichweitenstarke Digitalangebote und 28 Anzeigenblätter, ergänzt um Eigengründungen und Beteiligungen u. a. aus den Bereichen Digitalgeschäft, Film- und Fernsehproduktion sowie Werbung und Kommunikation (www.madsack.de/Unternehmen/Ueber-uns; Pressemitteilung v. 2.9.19: www.madsack.de/Presse/2019/MADSACK-Mediengruppe-Mirco-Striewski-43wird-Leiter-Zentralvermarktung). Zur Mediengruppe dieser Verlagsgesellschaft gehört außerdem ein Redaktionsnetzwerk, das nach eigenen Angaben überregionale Inhalte für mehr als 50 Tageszeitungen mit einer täglichen Gesamtauflage von mehr als 2,3 Millionen Exemplaren und einer Reichweite von mehr als 6,8 Millionen Lesern produziert (Pressemitteilung v. 3.9.2019: www.madsack.de/Presse/2019/MADSACK-startet-das-nationale-Nachrichtenportal-RND.de). Das lässt den Schluss zu, dass eine große Zahl von Lesern von Tageszeitungen keine Kenntnis über die Beteiligungsverhältnisse an der Verlagsgesellschaft hat, zu deren Portfolio ihre Tageszeitung gehört bzw. von der ihre Tageszeitung mittelbar journalistische Inhalte bezieht.

Das Bundesverfassungsgericht schreibt im vergleichbaren Fall von Parteibeteiligungen an Rundfunkunternehmen:

„Fehlende Veröffentlichung von Minderheitsbeteiligungen – wie auch von mittelbaren Beteiligungen – kann sich erheblich auf die öffentliche und individuelle Meinungsbildung auswirken. Vielen Rezipienten wird die (mittelbare) Parteibeteiligung nicht bekannt sein, und sie können diesen Umstand nicht in die Bewertung des Programmangebots einfließen lassen. Für die Beurteilung eines Programmangebots kann es von Bedeutung sein, ob und inwieweit eine Partei an einem Rundfunkunternehmen beteiligt ist“ (BVerfG Az.: 2 BvF 4/03, Urt. v. 12.3.2008, Tz. 137).

Erforderlich ist somit eine gesetzliche Regelung, die die Transparenzbestimmung im Parteiengesetz ergänzt und sicherstellt, dass Medienkonsumenten darüber in Kenntnis gesetzt werden, wenn Medieninhalte von Unternehmen stammen, an denen unmittelbar oder mittelbar politische Parteien beteiligt sind. Außerdem erforderlich ist eine Bestimmung, die verbindlich regelt, nach welchen Grundsätzen sich die Marktanteile bestimmen, wenn ein redaktionell tätiges Unternehmen, das keine eigene Zeitung vertreibt, die produzierten Inhalte redaktioneller Art an fremde Zeitungen verkauft. Denn Absprachen, wonach Zeitungen dauerhaft Inhalte von fremden Redaktionen beziehen mit dem Ziel, die eigene redaktionelle Ausstattung zurückzufahren, sind geeignet, die publizistische Vielfalt zu gefährden und haben kartellrechtliche Relevanz (Bundeskartellamt, Stellungnahme zum Referentenentwurf zur 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB –, S. 16). Die Marktanteilsermittlung ist Grundlage für die Beurteilung der kartellrechtlichen Zulässigkeit solcher Absprachen mit Blick auf § 1 GWB, aber auch mit Blick auf die mögliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung.

B. Lösung

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/15265 abzulehnen.

Berlin, den 27. Mai 2020

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Ansgar Heveling
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Jochen Haug
Berichterstatter

Linda Teuteberg
Berichterstatterin

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Britta Haßelmann
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Ansgar Heveling, Mahmut Özdemir (Duisburg), Jochen Haug, Linda Teuteberg, Ulla Jelpke und Britta Haßelmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/15265** wurde in der 134. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. Dezember 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 90. Sitzung am 6. Mai 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/15265 empfohlen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 48. Sitzung am 6. Mai 2020 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/15265 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Inneres und Heimat hat in seiner 89. Sitzung am 6. Mai 2020 den Antrag der Fraktion der AfD auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu der Vorlage mit den Stimmen der übrigen Fraktionen gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion abgelehnt.

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/15265 in seiner 93. Sitzung am 27. Mai 2020 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Berlin, den 27. Mai 2020

Ansgar Heveling
Berichtersteller

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichtersteller

Jochen Haug
Berichtersteller

Linda Teuteberg
Berichterstellerin

Ulla Jelpke
Berichterstellerin

Britta Haßelmann
Berichterstellerin

