

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Fabian Jacobi, Thomas Seitz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD  
– Drucksache 20/8531 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung von Falschmeldungen und zur Transparenz der Medienmacht von Parteien (Medientransparenzgesetz)**

#### **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 Parteiengesetz). 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 gesetzestechnisch Niederschlag

gefunden im Verbot redaktioneller Werbung („Schleichwerbung“) in § 5a Absatz 4 UWG sowie in Nr. 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 Nr. 1, 2 ParteiG). Diese Bestimmung erfährt allerdings zurecht 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 2021, BT-Drs. 20/5960, Seite 132, letzte Zeile). Zum Portfolio dieser Verlagsgesellschaft zählen nach Eigenangabe indessen 19 Zeitungstitel und 20 Anzeigenblätter ([www.madsack.de/portfolio/](http://www.madsack.de/portfolio/) – Abruf 25.09.2023). Zur Mediengruppe dieser Verlagsgesellschaft gehört außerdem ein Redaktionsnetzwerk, das nach eigenen Angaben überregionale Inhalte für mehr als 60 Tageszeitungen mit einer täglichen Gesamtauflage von mehr als 2,3 Mio. Exemplaren und einer Reichweite von mehr als 6,8 Millionen Lesern produziert ([www.madsack.de/portfolio-archiv/redaktionsnetzwerk-deutschland-rnd/](http://www.madsack.de/portfolio-archiv/redaktionsnetzwerk-deutschland-rnd/) – Abruf 25.09.2023). Das lässt den Schluss zu, dass eine große Zahl von Lesern von Tageszeitungen keine Kenntnis über die Beteiligungsverhältnisse an der Verlagsgesellschaft haben, 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 Pro-

grammangebots kann es von Bedeutung sein, ob und inwieweit eine Partei an einem Rundfunkunternehmen beteiligt ist.“ (BVerfG Az. 2 BvF 4/03, Urt. v. 12.03.2008, 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. GWB-Novelle, 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 SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.**

## **C. Alternativen**

Annahme des Gesetzentwurfs.

## **D. Kosten**

Keine.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/8531 abzulehnen.

Berlin, den 13. März 2024

**Der Ausschuss für Inneres und Heimat**

**Dr. Lars Castellucci**  
Stellvertretender Vorsitzender

**Sebastian Hartmann**  
Berichtersteller

**Philipp Amthor**  
Berichtersteller

**Dr. Irene Mihalic**  
Berichterstellerin

**Stephan Thomae**  
Berichtersteller

**Dr. Bernd Baumann**  
Berichtersteller

**Martina Renner**  
Berichterstellerin

## **Bericht der Abgeordneten Sebastian Hartmann, Philipp Amthor, Dr. Irene Mihalic, Stephan Thomae, Dr. Bernd Baumann und Martina Renner**

### **I. Überweisung**

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/8531** wurde in der 125. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28. September 2023 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Wirtschaftsausschuss, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Kultur und Medien und den Ausschuss für Digitales zur Mitberatung überwiesen.

### **II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse**

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 89. Sitzung am 21. Februar 2024 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Abwesenheit der Gruppen Die Linke und BSW die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/8531 empfohlen.

Der **Wirtschaftsausschuss** hat in seiner 69. Sitzung am 13. März 2024 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/8531 empfohlen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz** hat in seiner 64. Sitzung am 21. Februar 2024 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Abwesenheit der Gruppen Die Linke und BSW die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/8531 empfohlen.

Der **Ausschuss für Kultur und Medien** hat in seiner 52. Sitzung am 13. März 2024 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/8531 empfohlen.

Der **Ausschuss für Digitales** hat in seiner 59. Sitzung am 13. März 2024 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/8531 empfohlen.

### **III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss**

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 69. Sitzung am 21. Februar 2024 den Antrag der Fraktion der AfD auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 20/8531 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion abgelehnt, den Gesetzentwurf in seiner 70. Sitzung am 13. März 2024 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der Gruppe Die Linke gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

### **IV. Begründung**

Die **Fraktion der AfD** erklärt, dass die Beteiligung politischer Parteien an Medienunternehmen ein allgemein bekannter Missstand sei. Dies gelte jedenfalls dann, wenn aufgrund der Beteiligungshöhe an einem Medienunternehmen die Möglichkeit der Einflussnahme auf die redaktionelle Arbeit nicht ausgeschlossen werden könne. Mit dem Gesetzentwurf solle Transparenz geschaffen werden. Dazu solle im Parteiengesetz in § 24 Absatz 7 klar ausgewiesen werden, dass alle Produkte eines Medienunternehmens, die einer Partei zuzuordnen seien, genannt werden müssen. In § 5a UWG solle klargestellt werden, dass auch über die Quellen von redaktionellen Beiträgen

aufzuklären sei. § 30 Abs. 2b GWB, der die Gefahr der publizistischen Vielfalt durch Fälle redaktioneller Zusammenarbeit kenne, solle um einen Absatz 2c zum Sonderfall der Beteiligung politischer Parteien an Medienunternehmen erweitert werden. Historisch betrachtet stamme die umfangreiche mittelbare Beteiligung an Medienunternehmen aus der Kaiserzeit, als die SPD unterdrückt und für sie der Zugang zu Medien massiv eingeschränkt worden sei und sie daraufhin eigene Medienunternehmen, wie die Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft, geschaffen habe. Nun sei die Ausgangssituation eine andere, die AfD sei die SPD von damals. Ein Grund für eine Sonderbehandlung der SPD bestehe nicht mehr.

Die **Koalitionsfraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP** weisen den Vergleich, die AfD sei die SPD von damals, zurück. Dass ausgerechnet die AfD, die systematisch damit arbeite, Falschmeldungen und Veröffentlichungen in die Welt zu setzen, ein Medientransparenzgesetz vorschlage, sei geradezu grotesk. Ihre Mitglieder seien es, die sich regelmäßig für Parteispenden mit Finanziers trafen. Andererseits seien Anschuldigungen gegen eine Partei, die bekanntermaßen saubere und unabhängige journalistische Arbeit als Standard im Rechtsstaat achte, abwegig. Aber dies sei kein Zufall, denn Demokratiefeinde hätten gerade das Ziel, Pfeiler in der Demokratie abzuschaffen und in diesem Fall gehe es um die Presse- und die Meinungsfreiheit. Der Versuch an dieser Säule zu sägen sei sehr durchschaubar. Den Gesetzentwurf lehnen sie mit aller Entschiedenheit ab.

Die **Fraktion der CDU/CSU** sieht kein Transparenzdefizit. Auch der Antragstellerin sei es schließlich gelungen, angeblich nebulöse Medienbeteiligungen aufzudecken. Öffentlich zugängliche Quellen reichten dafür aus. Eine Beteiligung von Parteien an Unternehmen stünde zudem friktionsfrei im Einklang mit der Verfassungsordnung, da diese die Parteien auch als Grundrechtsträger konstituiere, die sich im Ausdruck ihrer grundrechtlichen Freiheiten auch an Medienunternehmen beteiligen dürften. Zudem sei darauf hinzuweisen, dass die Antragstellerin bereits in der vergangenen Wahlperiode einen nahezu inhaltsgleichen Antrag vorgelegt habe, aus dessen Ablehnung sie wohl keine Lehren ziehen konnte. So sei zu kritisieren, dass sie sich im Wesentlichen wohl daran störe, dass Medienunternehmen mit SPD-Beteiligung womöglich negativ über sie berichten würde – was natürlich an tendenziöser Berichterstattung liegen könnte, wohl aber eher an objektiv-schlechter Politik liegt. Um im allgemeinen medialen Diskurs eine hinreichende Wertschätzung für die eigene Politik zu erfahren, sei statt Medienschelte insoweit eher eine Politik anempfohlen, die sich im Rahmen eines bürgerlichen-demokratischen Diskurses bewege. Wenn eine Partei in Sachen Medientransparenz Nachholbedarf habe, dann sei dies zudem vor allem die AfD mit ihren Beziehungen zu fragwürdigen Finanzierungsstrukturen. Statt vor der eigenen Haustür zu kehren, setze die Antragstellerin allerdings nur auf billigem Populismus. Den Gesetzentwurf lehne die CDU/CSU-Fraktion daher ab.

Berlin, den 13. März 2024

**Sebastian Hartmann**  
Berichterstatter

**Philipp Amthor**  
Berichterstatter

**Dr. Irene Mihalic**  
Berichterstatterin

**Stephan Thomae**  
Berichterstatter

**Dr. Bernd Baumann**  
Berichterstatter

**Martina Renner**  
Berichterstatterin



