

Parteilicher Rundfunk? – Die politischen Parteien als Gegenstand und Faktor der Berichterstattung im Privatrundfunk

Von Prof. Dr. Matthias Cornils, Mainz*

A. Die Parteibeteiligung an Rundfunkunternehmen als Nagelprobe für das rundfunkpolitische Konzept des Außenpluralismus

Am 12.3.2008 hat das Bundesverfassungsgericht über das Verbot der Beteiligung politischer Parteien an Privatrundfunk-Unternehmen im hessischen Privatrundfunkgesetz entschieden.¹ Dieses mit Spannung erwartete Urteil gibt von seinem Gegenstand und seiner Gedankenführung her Anlass, grundsätzlich über die Rolle und Rechte der privaten Rundfunkveranstalter in der dualen, aus öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und privatwirtschaftlichen Rundfunkunternehmen zusammengesetzten Rundfunkordnung nachzudenken. Dabei geht es zwar auch um das Verhältnis gerade der Parteien zum Rundfunk, aber darüber hinaus noch um weit mehr: In der Praxis spielen die mittelbaren Rundfunkbeteiligungen der politischen Parteien an sich eine eher untergeordnete Rolle. Jedoch sind die Parteien besonders markant profilierte Meinungsträger: Sie sind subjektiv, einseitig, manchmal ideologisch, eben Partei. Deswegen spiegelt ihre auf Verdrängung zielende Behandlung durch das Rundfunkrecht in ungewöhnlich anschaulicher Weise eine letztlich alle Rundfunkveranstalter betreffende Unsicherheit und Skepsis im Umgang mit einer außenpluralistischen Ordnung des Privatrundfunks: Im Grunde ist bis heute nicht geklärt und nicht wirklich verarbeitet, welche Rolle der private Rundfunkveranstalter im dualen System einnehmen soll und darf: Soll er zur verfassungsrechtlich geforderten Programmvierfalt durch ein subjektives, tendenziöses Profil beitragen, ist also so genannter Tendenzrundfunk² nicht nur hinzunehmen, sondern sogar verfassungsrechtlich erwünscht? Oder ist eine einseitige Orientierung der Programme eigentlich stets eine Gefährdung der Meinungsvierfalt, die sich an der auch an den privaten Veranstalter adressierten Idealvorstellung ausgewogener und überparteilicher Berichterstattung bricht und deswegen allenfalls in eingedämmter Form tolerabel ist?

Das Urteil des BVerfG von 2008 ist ein eindrucksvolles Beispiel für die Unentschiedenheit dieser Frage: Es präsentiert einen Kompromiss, der entweder von salomonischer Weisheit gezeichnet oder einfach nur Ausdruck dafür ist, dass auch die Richter in Karlsruhe nicht so genau wissen, ob subjektive – parteiische – Meinung im Privatrundfunk etwas Gutes oder Schlechtes ist. Nach diesem Kompromiss darf der Rundfunkgesetzgeber wohl bestimmenden Einfluss der Par-

teien auf den Privatrundfunk verbieten, nicht aber einen Einfluss, der unterhalb dieser Schwelle des Bestimmenden liegt³: Ein bisschen Einfluss soll den Parteien von Verfassungen wegen schon bleiben müssen, aber eben nicht zu viel. Im Folgenden soll dargelegt werden, weshalb dieser Kompromiss nicht überzeugt. Die besseren verfassungsrechtlichen Gründe sprechen dafür, den Parteien wie anderen gesellschaftlichen Akteuren auch einen weitergehenden Anspruch auf rundfunkunternehmerische Betätigung zu zuerkennen, einen Anspruch, der nur den allgemeinen rundfunkkonzentrationsrechtlichen Grenzen verbotener Meinungsmacht unterliegt.

B. Die Parteien und der Rundfunk: Eine ungeliebte Beziehung

I. Faktische Situation und medienrechtlicher Rahmen

Die Beteiligung der politischen Parteien an privaten Rundfunkunternehmen ist durch das Medienrecht in den Bundesländern zwar unterschiedlich, aber übereinstimmend doch sehr weitgehend limitiert – anders als bei der Presse, wo nur die allgemeinen kartellrechtlichen Schranken der Marktherrschaft greifen. Politische Parteien als unmittelbare Rundfunkveranstalter sind nach allen Landesrundfunkgesetzen, in Rheinland-Pfalz etwa in § 25 Abs. 4 LMG, verboten. Einen echten Parteirundfunk nach Art einer Parteipresse darf es also nicht geben. Ein Rundfunk-„Bayernkurier“ wäre ausgeschlossen. Dieses Verbot hat interessierenweise in der Vergangenheit kaum Aufmerksamkeit erregt; es ist vom BVerfG im vierten Rundfunkurteil von 1986 mit dem einen Satz abgeseignet worden, die Gesichtspunkte der Staatsferne und Überparteilichkeit des Rundfunks rechtfertigten ein solches Verbot.⁴

Das Fehlen jeder eingehenderen Begründung ist auch deswegen besonders bemerkenswert, weil in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren die Prozessbevollmächtigten beider Seiten übereinstimmend ausgeführt hatten, dass in einer Privatrundfunkordnung, die durch eine Vielfalt konkurrierender Anbieter gekennzeichnet ist (so genannter Außenpluralismus), ein absolutes Verbot der politischen Parteien als Rundfunkveranstalter verfassungsrechtlich nicht mehr zulässig sein könne.⁵ Das BVerfG befand diese gemeinsame Position aber offenbar keiner weiteren Auseinandersetzung für würdig.

Kontroversen haben hingegen die weitergehenden landesrechtlichen Einschränkungen auch der Beteiligungen von Parteien an Rundfunkunternehmen ausgelöst⁶. Diese Rege-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Medienrecht, Kulturrecht und Öffentliches Recht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sein Aufsatz ist zugleich Besprechung des Urteils des BVerfG vom 12.3.2008 (BVerfGE 121, 30 ff.).

¹ BVerfGE 121, 30.

² Begriff verwendet im NRW-Urteil v. 5.2.1991, BVerfGE 83, 238 Rn. 467. Das Gericht hat hier eine binnenpluralistische Ausgestaltung auch des Privatrundfunks, also unter Ausschluss einer „einseitigen“ Programmtendenz, verfassungsrechtlich gebilligt.

³ BVerfGE 121, 30 (58).

⁴ BVerfGE 73, 118 (190).

⁵ Hoffmann-Riem, in: ders./Starck (Hrsg.), Das niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht, 1987, S. 151; Starck, ebenda, S. 307.

⁶ Siehe zur Debatte vor und nach dem Urteil des BVerfG namentlich die Beiträge von Gersdorf, Huber, Klein und

lungen reichen von dem in einigen Bundesländern geltenden Verbot einer Zulassung von Unternehmen, die von Parteien abhängig im Sinne des Aktienrechts sind⁷ – also regelmäßig bei einer mehrheitlichen Beteiligung – bis hin zu einem totalen Ausschluss von Unternehmen mit einer Parteibeteiligung, gleich in welcher Höhe, wie bis vor kurzem in Baden-Württemberg⁸ oder in dem vom BVerfG beurteilten hessischen Beispiel⁹. Dort wo die besonders strengen Beteiligungsverbote gelten, sind sie als Verschärfungen der bisherigen Rechtslage ganz überwiegend erst vor einigen Jahren eingefügt worden – das erklärt die Aktualität der Diskussion und auch der Entscheidungen der Verfassungsgerichte in Niedersachsen¹⁰ und im Bund. Der tatsächliche Hintergrund dieser rechtlichen Initiativen ist unumstritten: Es ging bei diesen Regelungen politisch darum, gegen die mittelbaren Medienbeteiligungen der SPD vorzugehen. Denn allein die SPD hält über eine Treuhandgesellschaft mittelbar in acht Bundesländern Hörfunkbeteiligungen in allerdings bescheidenem Umfang, so in Rheinland-Pfalz immerhin einen durchgerechneten Anteil am Radiosender Rheinland-Pfälzischer Rundfunk in Höhe von 11,2%. Das über 100 Jahre alte Medienengagement der SPD sollte mit den strengen Rundfunk-Beteiligungsverboten politisch getroffen werden, und zwar nicht nur hinsichtlich der kaum nennenswerten mittelbaren Radiobeteiligungen. Mit dem rundfunkrechtlichen Hebel konnten auch die weitaus wichtigeren Beteiligungen der SPD-Holding an den Presseunternehmen gestört werden. Ganz überwiegend werden die Rundfunkanteile

Wieland, in: Morlok/Alemann/Streit (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004; Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006; Reffken, Politische Parteien und ihre Beteiligung an Medienunternehmen, 2007; Cordes, Medienbeteiligungen politischer Parteien: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Unternehmensbeteiligungen politischer Parteien in Presse, Rundfunk und Neuen Medien, 2009.

⁷ Siehe z.B.: § 25 Abs. 4 LMG R.-P.: „Eine Zulassung darf nicht erteilt werden an Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, an deren gesetzliche Vertreterinnen und Vertreter und leitende Bedienstete sowie an politische Parteien und Wählervereinigungen. Gleiches gilt für Unternehmen, die in einem Abhängigkeitsverhältnis im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes zu den in Satz 1 genannten Institutionen stehen.“; ähnlich § 6 Nr. 5 LMG NRW; ohne expliziten Bezug auf das Aktienrecht z.B. § 14 Abs. 3 MedienG LSA.

⁸ Früher § 13 Abs. 3 Nr. 6 LMedienG BW, seit dem 8.8.2009 – jetzt ist ein bestimmender Einfluss auf die Programmgestaltung oder Programminhalte erforderlich – § 13 Abs. 4.

⁹ Die streitgegenständliche Vorschrift des Hessischen Privatrundfunkgesetzes, § 6 Abs. 2 Nr. 4, lautete: „Die Zulassung darf nicht erteilt werden [...] 4. politischen Parteien oder Wählergruppen und Unternehmen und Vereinigungen, an denen politische Parteien beteiligt sind, unbeschadet der besonderen Bestimmungen über die Wahlwerbung. Gleiches gilt für Treuhandverhältnisse; diese sind offen zu legen.“

¹⁰ NdsStGH DVBl 2005, 1515.

nämlich ihrerseits von Presseunternehmen, an denen die SPD-Holding beteiligt war, gehalten. Das totale Verbot jeder unmittelbaren und mittelbaren Beteiligung politischer Parteien im hessischen (und bis zum 8.8.2009 ebenso im baden-württembergischen) Privatrundfunkgesetz erzwang mithin die Aufgabe auch dieser Pressebeteiligungen oder aber den Rückzug der Presseunternehmen aus dem Rundfunkgeschäft.

Dieser Aspekt spielt durchaus eine Rolle für die verfassungsrechtliche Beurteilung, weil die Beeinträchtigungswirkungen der rundfunkrechtlichen Beteiligungsverbote mittelbar so sehr viel größer sind, als es zunächst den Anschein hat: Betroffen ist eben nicht nur die Partei als mittelbarer Rundfunkunternehmer, sondern auch als Presseunternehmer. Betroffen sind überhaupt nicht nur die Parteien, sondern auch die jeweiligen Rundfunkveranstalter selbst, indem ihnen verwehrt wird, politische Parteien oder Presseunternehmen mit Parteibeteiligung als Kapitalgeber in das Unternehmen aufzunehmen.

II. Die Perspektive des BVerfG nach dem Urteil vom 12.3.2008

Wie hat das BVerfG nun in dem Urteil vom 12.3.2008 über die absolute Beschränkung der Rundfunkaktivitäten der Parteien im hessischen Privatrundfunkgesetz entschieden?

1. Das objektive Vielfaltssicherungsgebot als primärer Gewährleistungsgehalt des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG

Materiell-verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist das Grundrecht der Rundfunkfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, in Verbindung mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der politischen Parteien in Art. 21 Abs. 1 GG. Gleich zu Beginn macht der 2. Senat klar, dass er sich die in der jahrzehntelangen rundfunkverfassungsrechtlichen Rechtsprechung überwiegend des 1. Senats entwickelten Grundsätze und Besonderheiten bei der Interpretation des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu eigen macht.¹¹ Danach ist das Grundrecht der Rundfunkfreiheit nicht ein Freiheitsrecht wie alle anderen. Seine Schutzwirkung besteht zwar auch, aber nicht nur und nicht einmal primär darin, den Staat für Beschränkungen der Handlungsfreiheit des Grundrechtsträgers (hier also des Rundfunkveranstalters) rechtfertigungspflichtig zu machen. Dominierend ist vielmehr der objektiv-rechtliche Gewährleistungsgehalt des Grundrechts, der in einem Auftrag an den Rundfunkgesetzgeber besteht, eine Ordnung des Rundfunks zu schaffen, in dem „die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet“¹². Dieser Gestaltungsauftrag zielt nicht nur auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, auch wenn dieser in erster Linie das Instrument zur Sicherung der geforderten Vielfalt darstellt. Vielmehr gilt er auch für den privaten Rundfunk im seit 20 Jahren bestehenden dualen Rundfunksystem. Allerdings ist die Verfassung hier großzügiger als beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Vor allem verlangt das Grundrecht für private Rundfunkveranstalter keine so

¹¹ BVerfGE 121, 30 (50 ff.).

¹² BVerfGE 121, 30 (50).

genannte binnenpluralistische Organisation¹³. Die einzelnen Programme der privaten Sender müssen also nicht für sich genommen ausgewogen und vielfältig sein. Art. 5 GG gibt sich mit einem vielfältigen Gesamtprogramm aller Fernsehveranstalter einschließlich der öffentlich-rechtlichen Anstalten zufrieden, also einem jedenfalls im Grundsatz außenpluralistischen Modell, wie es heute in den Rundfunkgesetzen für den Privatrundfunk weit gehend verwirklicht ist.¹⁴ Allerdings darf auch der private Rundfunk nicht in die Hände einzelner gesellschaftlicher Akteure oder Gruppen fallen.¹⁵ Eine Zusammenballung publizistischer Macht muss jedenfalls verhindert werden. Das gilt auch dann, wenn im binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk für sich genommen ein vielfältiges Rundfunkprogramm stattfindet, weil ein völlig einseitig ausgerichteter vermachteter Privatfunk mit einem Massenpublikum jedenfalls die Kraft hätte, das medial vermittelte Meinungsbild aus der Balance zu bringen, also die Ausgewogenheit zu stören.¹⁶

2. Das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks und die politischen Parteien

Neben der Vielfaltssicherung verlangt Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vom Rundfunkgesetzgeber auch, das er den Rundfunk von staatlichem Einfluss freihält.¹⁷ Dieses Gebot der Staatsfreiheit spielt in dem aktuellen Urteil des BVerfG tatsächlich sogar eine viel gewichtigere Rolle als das mehr der Vollständigkeit halber angeführte Argument der Vielfaltsicherung. Zwar ist dem Staat nicht jedweder Kontakt mit dem Rundfunk überhaupt verboten – immerhin ist er ja derjenige, der den Rundfunk im Sinne des Vielfaltsicherungsgebotes gerade gestalten soll. Er darf aber keinen unmittelbaren oder mittelbaren inhaltlichen Einfluss auf das Programm nehmen. Ein Staatsrundfunk ist – historisch allemal verständlich – der rundfunk-

¹³ BVerfGE 73, 118 (174).

¹⁴ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 5 I, II Rn. 269.

¹⁵ BVerfGE 57, 295 (322, 325).

¹⁶ BVerfGE 83, 238 (Rn. 403): „Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine duale Rundfunkordnung, in der öffentlich-rechtliche und private Veranstalter nebeneinander bestehen, muß er folglich dafür sorgen, daß die verfassungsrechtlichen Anforderungen gleichgewichtiger Vielfalt in der Berichterstattung im Ergebnis durch das Gesamtangebot aller Veranstalter erfüllt werden. Auch im dualen System ist es verfassungsrechtlich nicht zulässig, die privaten Veranstalter unter Hinweis auf die zur Ausgewogenheit verpflichteten öffentlich-rechtlichen Anstalten von diesem Erfordernis zu entbinden. Denn angesichts der von den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern verlangten Ausgewogenheit müßte jede Verengung oder Einseitigkeit des privaten Sektors zu einer Unausgewogenheit des Gesamtangebots führen und würde so das Ziel von Art. 5 Abs. 1 GG verfehlen (vgl. BVerfGE 57, 295 [324]).“

¹⁷ BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (329); vgl. auch Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 22 ff., Reffken (Fn. 6), S. 264 f.

verfassungsrechtliche worst case. Nun ging es aber in dem Urteil vom 12.3.2003 ja gar nicht um den Staat, sondern um die Parteien. Hier stellen die Karlsruhe Richter tatsächlich die wohl entscheidende Weiche auf dem Weg zu ihrem Ergebnis: Sie mobilisieren den Grundsatz der Staatsfreiheit auch gegen die politischen Parteien. Zwar seien die Parteien nicht identisch mit dem Staat; eine solche Sichtweise würde ihrem Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen widersprechen. Sie wiesen aber dennoch eine besondere Nähe zum Staat auf, weil sie auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet seien und personell zwischen Parteien und Staatsämtern vielfältige Überschneidungen bestünden.¹⁸ Damit hat das BVerfG das entscheidende verfassungsrechtliche Argument präpariert, mit dem es dann später die Begrenzung des Parteieinflusses auf den Rundfunk rechtfertigt.

3. Die Parteien als prima facie grundrechtsberechtigte Rundfunkveranstalter

Bevor der Senat dazu kommt, wendet er sich jedoch dem Interesse der Parteien an einer möglichst ungestörten Rundfunkveranstaltung zu. Auch dieses Interesse genießt verfassungsrechtlichen Schutz, und zwar nicht nur aus Art. 21 GG, dem Parteienartikel des GG, sondern aus einer verfassungsrechtlichen Normkombination des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 21 GG.¹⁹ Auch die politischen Parteien können sich also auf Grundrechte berufen – und eben auch auf die grundrechtlichen Garantien massenmedialer Kommunikation in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG.²⁰ Sie sind in der dualen Rundfunkordnung, in der der Gesetzgeber sich grundsätzlich für auch privatwirtschaftlich veranstalteten Rundfunk entschieden hat, grundrechtlich wie alle anderen Bewerber auch²¹ berechtigt, Zugang zum Rundfunkmarkt zu erhalten.

4. Das rundfunkverfassungsrechtliche Dilemma von subjektiver Berechtigung und objektiver Beschränkung der Parteien als Rundfunkveranstalter

Wir können als Zwischenergebnis festhalten: Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG schützt verfassungsrechtlich zugleich völlig gegenläufige Interessen: Als objektiv-rechtliches Vielfaltsicherungsgebot verlangt die Verfassungsnorm einen staatsfernen, und das bedeutet nach Meinung des BVerfG eben auch mehr oder weniger parteienfreien, „überparteilichen“ Rundfunk. Als subjektiv-rechtliches Grundrecht der Veranstalterfreiheit verlangt die Norm gerade umgekehrt eine „Beachtung“ des Interesses der politischen Parteien, selbst Rundfunk zu veranstalten.²² Hier wird in seltener Deutlichkeit das Grundproblem der Sonderdogmatik des BVerfG zur Rundfunkfreiheit sichtbar: Anders als nach „herkömmlichem“ Grundrechtsverständnis wird die objektiv-rechtliche Grundrechtsdimension

¹⁸ BVerfGE 121, 30 (54 f.).

¹⁹ BVerfGE 121, 30 (56 f.).

²⁰ Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 21 Abs. 1 Rn. 32.

²¹ BVerfGE 97, 298 (312 f.).

²² Reffken (Fn. 6), S. 352.

nicht als Ergänzung und Verstärkung des subjektiven Abwehrrechts begriffen. Vielmehr wendet sich die Vielfaltsicherungspflicht frontal gegen das subjektive Freiheitsrecht: Dem grundrechtlichen Schutzgut der Rundfunkfreiheit der Parteien steht das grundrechtliche Schutzgut der Überparteilichkeit des Rundfunks entgegen. Der eine Gewährleistungsgehalt desselben Grundrechts dient als Argument für die Beschränkung des anderen.

5. *Der Ausweg aus dem Dilemma: „Ein bisschen Einfluss, aber kein bestimmender Einfluss“*

Wie findet sich aber ein Ausweg aus diesem internen Grundrechtsdilemma? Sehr schnell wird klar, dass man ein wirkliches Patt der Grundrechtsgehalte, eine gegenseitige Neutralisierung von objektivem Ausgestaltungsauftrag und subjektiven Veranstaltergrundrecht dann doch nicht fürchten muss. An Entschlossenheit, wie die Kollision aufzulösen ist, fehlt es dem BVerfG nicht: Die kollidierenden Grundrechtsgehalte sind nicht gleichrangig, die objektive Vielfalts- und Staatsfreiheitsgarantie geht eindeutig vor. Die private Veranstalterfreiheit kommt nur zum Zuge, wenn der objektive Garantiegehalt dadurch nicht eingeschränkt wird. Sie kann sich nur dann gegen eine beschränkende Ausgestaltungsregelung durchsetzen, wenn diese die Freiheit erstens schwerwiegend beeinträchtigt und zweitens so gut wie nichts zur Meinungsvielfalt beiträgt, also sowieso mehr oder weniger ungeeignet ist. Hat eine Regelung jedoch eine nennenswert stabilisierende Bedeutung für die Meinungsvielfalt oder Staatsfreiheit des Rundfunks, so ist sie verfassungsrechtlich gerechtfertigt, ungeachtet der damit verbundenen Einschränkungen der Veranstalterfreiheit. Der Ausgestaltungsgesetzgeber genießt dabei auch noch einen weiten Ermessensspielraum.²³ Das BVerfG übt gegenüber dem Ausgestaltungsgesetzgeber mehr gerichtliche Zurückhaltung als sonst bei der normalen grundrechtlichen Eingriffsprüfung. Es prüft nur, ob die eben beschriebenen Minimalanforderungen erfüllt sind, also die Regelung überhaupt einen plausiblen und nennenswerten Effekt zu Gunsten der Sicherung der Meinungsvielfalt hat und dieser Effekt nicht völlig außer Verhältnis zu den Beschränkungen der Veranstalterfreiheit steht. Grundrechtsdogmatisch lässt sich das so rekonstruieren, dass zwar eine gerichtliche Plausibilitätskontrolle hinsichtlich der Geeignetheit der Regelung für die Sicherung der Meinungsvielfalt stattfindet und auf der dritten Stufe des Verhältnismäßigkeitsprüfung ein Angemessenheitstest, wobei allerdings erst ein krasses Missverhältnis zwischen geringfügigem Nutzen für die Meinungsvielfalt und gravierender Freiheitseinschränkung für eine gerichtliche Beanstandung ausreichen würde. Eine Erforderlichkeitsprüfung, also die Frage nach freiheitsschonenderen Alternativen, findet praktisch angesichts der vom Bundesverfassungsgericht zugestandenen weiten Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers nicht statt.²⁴

²³ Schulze-Fielitz (Fn. 14), Art. 5 I, II Rn. 233.

²⁴ Siehe zu den gegenüber den für Grundrechtseingriffe geltenden Anforderungen der Verhältnismäßigkeit schwächeren, jedenfalls aber unberechenbareren Bindungen des Rundfunk-

Von diesem Ansatz aus ist das eingangs skizzierte salomonische Ergebnis des Bundesverfassungsgerichts schnell gefunden: Zwar ist es dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich zum Schutz der Staatsfreiheit des Rundfunks erlaubt²⁵, durch Beteiligungsobergrenzen bestimmenden Einfluss der politischen Parteien auf die Rundfunkunternehmen zu verbieten.²⁶ Der Gestaltungsspielraum ist jedoch überschritten, wenn der Gesetzgeber wie in dem hessischen Beispiel Parteibeteiligungen ganz ausschließt.²⁷ Die Parteien würden damit empfindlich getroffen, insbesondere auch wegen der gleichzeitig erfassten Pressebeteiligungen.²⁸ Auf der anderen Seite leiste aber ein absolutes Beteiligungsverbot einen „kaum feststellbaren und allenfalls äußerst geringen Beitrag zur Sicherung der Meinungsvielfalt und Verwirklichung der Staatsfreiheit“.²⁹ Bei einem derartigen Missverhältnis von grundrechtlichen Nutzen und Kosten der Maßnahme habe der Gesetzgeber seine Pflicht zu einem angemessenen Interessenausgleich verfehlt.

C. Die Argumente: Analyse und Diskussion

Im Folgenden sollen die wichtigsten Argumente, die den Streit um die Parteibeteiligung am Rundfunk beherrschen, vorgestellt und diskutiert werden. Diese Erörterung löst sich bewusst aus den Bahnen der Entscheidungsgründe des Karlsruher Urteils und greift in eigener Systematisierung auch inhaltlich darüber hinaus. Es lassen sich vier Hauptargumente identifizieren und nach dem Maß ihrer Grundsätzlichkeit für die Antwort auf die gestellte Rechtsfrage ordnen. Am Beginn steht die Auffassung absoluter Negation eines verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Rundfunkbeteiligung der Parteien (I.). Es folgt das in der Literatur vertretene Argument einer strukturellen Unvereinbarkeit von Parteien und Medien (II.). Im Anschluss geht es um das immer noch starke, aber doch, wie die Entscheidung des BVerfG zeigt, nicht mehr absolut wirkende Argument der Staatsnähe der Parteien (III.). Am Ende steht das Vielfaltsicherungsgebot als mögliches Rechtfertigungsargument für Einschränkungen einer Parteibeteiligung am Rundfunk (IV.).

Ausgestaltungsgesetzgebers Cornils, Die Ausgestaltung der Grundrechte, 2005, S. 141 ff; die Anwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Ausgestaltung der Rundfunkordnung ablehnend Gersdorf, Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2009, S. 33 ff.

²⁵ Unklar und in dem Urteil nicht entschieden ist, ob der Gesetzgeber umgekehrt sogar rundfunkverfassungsrechtlich verpflichtet ist, bestimmenden Einfluss der Parteien auf den Rundfunk zu verbieten, der Ausgestaltungsspielraum also von dieser Seite her begrenzt ist; dafür spricht die Gleichbehandlung der Parteien mit dem Staat durch das BVerfG (Degenhart, Die Entwicklung des Rundfunkrechts im Jahr 2008, K&R 2008, 289 [291]).

²⁶ BVerfGE 121, 30 (59 f.).

²⁷ BVerfGE 121, 30 (64).

²⁸ BVerfGE 121, 30 (65).

²⁹ BVerfGE 121, 30 (66).

I. Verfassungsrechtlicher Schutz der Parteien als Rundfunkveranstalter?

Zum ersten Argument: Bewegen sich die politischen Parteien – das meint dieses Argument – hinsichtlich einer angestrebten Tätigkeit als Rundfunkunternehmer von vornherein im verfassungsrechtlichen ungeschützten Bereich, so dass die einfachgesetzliche Beschränkung solcher Tätigkeit keinerlei Rechtfertigungsdruck auslösen würde?

Allein diese Frage scheint irritierend. Das BVerfG ist ja, wie berichtet, von einem grundsätzlichen, aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in Verbindung mit Art. 21 GG hergeleiteten Recht der Parteien auf Nutzung des Rundfunkmediums ausgegangen. Eben dies ist aber in der Literatur nicht unumstritten. Es gibt – eher vereinzelt – Autoren, die den Parteien die Berufung auf eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Rundfunkveranstaltung a priori absprechen.³⁰ Dies bedeutet in erster Linie, dass den Parteien das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verschlossen ist, sie also entweder generell nicht oder jedenfalls partiell im Hinblick auf dieses Grundrecht nicht grundrechtsberechtigt sein können. Ihnen bleibt als verfassungsrechtliche Grundlage ihrer Betätigungsfreiheit danach nur Art. 21 GG als abschließende, sonstigen grundrechtlichen Schutz ausschließende *lex specialis*. Diese Annahme reicht indessen noch nicht aus: Hinzu muss sodann die weitere These kommen, dass die Garantie der Parteienfreiheit und Parteiengleichheit des Art. 21 GG selbst kein Recht zur Betätigung der Parteien in den Massenmedien verleiht. Unter dem Strich führt diese Auffassung also dazu, dass die Parteien im Meinungsbildungsprozess durch Art. 21 GG verfassungsrechtlich nicht etwa besser, sondern schlechter gestellt sind als andere Akteure.³¹ Art. 21 GG konzentriert alle verfassungsrechtlichen Rechte der Parteien, bleibt aber hinter den Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 GG zurück, gewährt den Parteien also insbesondere kein Recht zu eigenem Medienengagement.

1. Spezialität des Art. 21 GG?

Diese auf eine weitgehende Entleerung des gesellschaftlichen Freiheitsstatus der Parteien hinauslaufende Position überzeugt nicht und hat sich zu Recht nicht durchsetzen können.³² Allerdings ist es richtig, dass Art. 21 GG nicht nur rechtsbegründende Bedeutung zu Gunsten der Parteien hat, sondern

diesen auch Pflichten und Bindungen auferlegt.³³ So steht die politische Mobilisierung im Hinblick auf den Erfolg bei Wahlen nicht im freien Belieben der Parteien, sondern obliegt ihnen als verfassungsrechtliche Aufgabe; andernfalls verlieren sie ihren Parteienstatus.³⁴ Auch müssen Parteien zum Beispiel intern demokratisch verfasst sein (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG). Jedoch rechtfertigen diese parteienspezifischen, aus Art. 21 GG begründeten Bindungen nicht die totale Verneinung der allgemeinen Grundrechtsfähigkeit der Parteien. Die Parteien sind privatrechtliche Vereinigungen im gesellschaftlichen Raum, nicht staatliche Einrichtungen.³⁵ In ihnen bündelt sich individuelle, ihrerseits grundrechtlich geschützte Meinungsbildung einzelner Personen. Ihrem Wesen nach sind die Grundrechte nach Art. 19 Abs. 3 GG daher auch auf die politischen Parteien anwendbar.³⁶ Soweit diese danach grundrechtlich geschützte Handlungsfreiheit genießen, auch die rundfunkrechtliche Veranstalterfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG im dualen Rundfunksystem, ist dieser Grundrechtsschutz allerdings verfassungsimmanent durch die besonderen Bindungen des Art. 21 GG modifiziert.³⁷

2. Parteien als nur mehr rezeptive Vermittler im Meinungsbildungsprozess?

Man kann noch einen Schritt weitergehen: Letztlich kommt es für das hier diskutierte Problem auf die Konkurrenzfrage, ob Art. 21 GG allein oder daneben auch noch die Grundrechte die Parteien berechtigen, nicht entscheidend an. Auch wenn man allein Art. 21 GG als spezielle und exklusive verfassungsrechtliche Gewährleistung für die Parteien annimmt, ist ein verfassungsrechtliches Betätigungsrecht der Parteien im Rundfunk ja nur dann ausgeschlossen, wenn man dieses gerade nicht als durch Art. 21 GG garantiert ansieht. Umgekehrt gilt aber auch: Auch wenn man Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG grundsätzlich für anwendbar hält, könnte man eine Rundfunkbetätigung gleichwohl als durch Art. 21 GG beschränkt oder ausgeschlossen ansehen. Alles läuft also unter dem hier behandelten Aspekt auf Art. 21 GG zu. Gehört zur verfassungsrechtlich garantierten Parteienfreiheit grundsätzlich auch die Aktivität der Parteien durch eigene Medien oder schließt Art. 21 GG eine solche Betätigung aus? Die hier diskutierte Meinung nimmt Letzteres an. Sie begründet ihre These damit, dass die Parteien nach der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 21 GG eine wesentlich oder vielleicht sogar ausschließlich rezeptive Vermittlungsfunktion „von

³⁰ Huber, Medienbeteiligungen politischer Parteien, K&R 2004, 216 (219); ders., in: Dreier/Badura (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Bd. 2, 2001, 609 (623).

³¹ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2006, Art. 21 Rn. 48.

³² Klein, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, 193 (194); ders., in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 21 Rn. 186 ff.: Parteien als Grundrechtsträger; insoweit auch Cordes, ZParl 2009, 123 (129), Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. 3, 2. Aufl. 2005, § 40 Rn. 92; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. 2009, Art. 21 Rn. 4.

³³ Dazu mit Nachweisen Reffken (Fn. 6), S. 305 f.; Cordes, ZParl 2009, 123 (132).

³⁴ Klein, in: Maunz/Dürig (Fn. 32), Art. 21 Rn. 230.

³⁵ BVerfGE 20, 56 (100); 85, 264 (287): „frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Prozess wurzelnde Gruppen“; Streinz (Fn. 20), Art. 21 Abs. 1 Rn. 8 ff.

³⁶ BVerfGE 3, 383 (391).

³⁷ Morlok (Fn. 31), Art. 21 Rn. 53 ff.; Klein, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag 2001, 193.

unten nach oben“ hätten.³⁸ Die Parteien seien dazu da, Sprachrohr oder Transmissionsriemen des im Volk gebildeten politischen Willens in Richtung zum Staat zu sein. Sie seien nicht dazu da, umgekehrt von oben nach unten auch die politische Meinungsbildung in der Gesellschaft zu beeinflussen. Eine solche Einbahnstraßenvorstellung politischer Willensbildung ist aber nicht nur stark idealisierend, sondern auch mit der verfassungsnormativ von den Parteien erwarteten Gestaltungsrolle unvereinbar.³⁹ Es entspricht einem verkümmerten Verständnis der Parteiendemokratie, den Parteien nur die passive Rolle zuzuweisen, politische Meinungen, die sich unabhängig von den Parteien irgendwie sonst in gesellschaftlichen Raum gebildet haben, aufzunehmen, zu bündeln und in Richtung Staat zu transportieren. Auch ohne empirische Absicherung darf man die Behauptung wagen, dass es seitens der Wahlbürger eine mindestens genauso starke Erwartung gegenüber den Parteien gibt, selbst aktiv politische Angebote zu machen, Argumente vorzutragen, gegnerische Standpunkte zu widerlegen, um so eine Orientierung, Meinungsfindung oder Meinungsvergewisserung der Wahlbürger erst zu ermöglichen. § 1 Abs. 2 PartG gießt diese Erwartung in die Aufgabenbeschreibung, dass die Parteien „Einfluss auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung“ zu nehmen hätten. Dass das Grundgesetz sich dieser Erwartung verschlösse und mit der verfassungsgeschichtlich neuartigen besonderen Garantie der Parteien in Art. 21 GG nicht etwa eine Stärkung, sondern geradezu eine Schwächung der Rolle der Parteien beabsichtigt hätte, ist unwahrscheinlich.⁴⁰

3. Parteiengleichheit des Art. 21 GG als Ausschlussgrund?

Auch die durch Art. 21 GG garantierte Parteiengleichheit bietet, obwohl das gelegentlich behauptet wird,⁴¹ keine Grundlage für einen Ausschluss der Parteien von einem grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zugangsrecht zu den Medien⁴². Art. 21 GG garantiert den Parteien rechtliche Chancengleichheit, keine faktische Gleichheit im Ergebnis.⁴³ Deswegen liegt durchaus keine Verletzung der Parteiengleichheit darin, dass nur die SPD zur Zeit eigene, wenngleich mittelbare Rundfunkbeteiligungen hält, andere Partei-

en hingegen nicht. Es ist sogar umgekehrt argumentiert worden:⁴⁴ Eigene Medienbeteiligungen können für eine Partei, eine – rechtlich aber allen Parteien gleichermaßen zustehende – Möglichkeit sein, einer übergewichtigen Repräsentation der Standpunkte anderer Parteien in Medien, die diesen Parteien nahe stehen, etwas entgegenzuhalten. Dass etwa die SPD jedenfalls in der Vergangenheit über sehr viel weniger Unterstützung einer parteinahen Presse verfügte als die bürgerlich-konservativen Parteien, ist eine historische Tatsache, aus der sich unter anderem eine Erklärung für das besondere Interesse der Sozialdemokratie an eigenen Medienbeteiligungen ergibt. Wenn man also schon faktische und nicht nur rechtliche Parteiengleichheit propagiert, so ist sie angesichts der Realität eher ein Argument für eine Option zu eigenem Medienengagement als dagegen.

Festzuhalten bleibt: Die aus Art. 21 GG hergeleiteten, also parteienverfassungsrechtlichen Argumente für einen absoluten Ausschluss der Parteien von der Medien- und damit auch Rundfunkbetätigung, überzeugen nicht. Art. 21 GG entzieht den politischen Parteien nicht den Grundrechtsschutz hinsichtlich einer Beteiligung am Rundfunk. Die Parteien sind entweder grundrechtsberechtigt aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG (so die herrschende Meinung) oder haben jedenfalls ein entsprechendes Betätigungsrecht aus Art. 21 Abs. 1 GG. Gesetzliche Beschränkungen dieses Rechts wie im geltenden Rundfunkrecht aller Bundesländer müssen sich daher verfassungsrechtlich rechtfertigen. Das BVerfG hat Recht, soweit es diesen verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt bezogen hat.

II. Das Argument von der strukturellen Unvereinbarkeit von Parteien und Medien

Das zweite, gegen die Rundfunkbeteiligung der Parteien gerichtete Argument lautet, Parteien und Massenmedien seien von ihrer demokratischen Funktion her betrachtet „strukturell inkompatibel“⁴⁵. Aus der verfassungsrechtlichen Zusammenschau von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einerseits und Art. 21 GG andererseits ergebe sich, dass die Medien Meinungen in Distanz und kritischer Reflexion zu vermitteln hätten, sich aber nicht selbst zum Instrument von Meinungen machen lassen dürften.⁴⁶ Zu dem durch das Rundfunkgrundrecht umrissenen Funktionskreis der Medien gehört danach wesentlich ihre Kontrollfunktion gerade auch gegenüber dem Staat und der Politik, ihre Rolle als „vierte Gewalt“. Kontrolleur kann das Medium aber nur sein, wenn es nicht selbst Instrument der zu Kontrollierenden, namentlich der politischen Parteien, ist. Diese strikte Inkompatibilitätsthese ist sowohl vom BVerfG⁴⁷ als auch vom niedersächsischen Staatsgerichtshof⁴⁸ im Jahr

³⁸ Huber, in: Dreier/Badura (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Bd. 2, 609 (622); ders., K&R 2004, 216 (220): „idealtypisch und primär rezeptiver Natur“; eine Stütze für diese Sichtweise konnte noch in BVerfGE 20, 56 (99) gefunden werden.

³⁹ Volkman, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 21 Rn. 21; Reffken (Fn. 6), S. 265 ff. mit Verweis auf die jüngere, die Wechselwirkung der Kommunikation zwischen Parteien, Staat und Bürgern betonende Rechtsprechung des BVerfG (z.B. BVerfGE 44, 125 [139 f.]; 73, 40 [85]).

⁴⁰ Dagegen z.B. Angelov (Fn. 6), S. 285; Klein, in: Maunz/Dürig (Fn. 32), Art. 21 Rn. 166: „mehrdimensionale Vermittlungsfunktion“.

⁴¹ Zuletzt wieder Cordes, ZParl 2009, 123 (133).

⁴² Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 21 Rn. 60.

⁴³ Morlok (Fn. 31), Art. 21 Rn. 82.

⁴⁴ Hoffmann-Riem, in: ders./Starck (Hrsg.), Das Niedersächsische Rundfunkgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht, 1987, S. 151; Reffken (Fn. 6), S. 316.

⁴⁵ Möstl, DÖV 2003, 106; vgl. auch die Stellungnahme der hessischen Landesregierung im bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren, BVerfGE 121, 30 (40 f.).

⁴⁶ Möstl folgend auch Cordes, ZParl 2009, 123 (130).

⁴⁷ BVerfGE 121, 30 (57 f.).

⁴⁸ NdsStGH DVBl 2005, 1515.

2005 ausdrücklich zurückgewiesen worden – zu Recht. Gegen sie spricht entscheidend, dass sie von einer zugleich beschränkten und idealisierten Funktion und Wirkungsweise der Medien ausgeht, die in der Wirklichkeit keine Entsprechung haben kann und von Verfassungen wegen her auch gar nicht haben soll. Das BVerfG hat seit jeher erkannt und betont, dass der Rundfunk nicht nur Medium, sondern zugleich auch – und zwar notwendigerweise – Faktor im Meinungsbildungsprozess ist.⁴⁹ Auch wenn Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG von Berichterstattung durch den Rundfunk spricht, so ist dies doch niemals nur distanzierte, objektive oder neutrale Information über Meinungen, sondern immer auch Formung eigener Meinung, sogar im binnenpluralistisch organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk, erst recht aber im auf außenpluralistische Konkurrenz von Rundfunkunternehmen und Programmen setzenden Privatrundfunk.⁵⁰

Wer die Medium-Rolle der Medien verabsolutiert und die Parteien in eine Position als bloße Objekte solcher Vermittlung verbannt, obwohl es die reine Medium-Rolle ohne Faktorrolle gar nicht geben kann, provoziert daher zwei nicht zu widerlegende Einwände.

Erstens: Wenn nur die Parteien, nicht aber andere politisch oder sonst wie interessierte Meinungsträger vom gestaltenden Einfluss auf den Rundfunk ausgeschlossen sein sollen, stellt sich sofort die Frage, woraus sich diese Benachteiligung ausrechnet der Parteien rechtfertigt, obwohl sie für die Meinungsbildungsfunktion auch nicht zwingend gefährlicher sind als andere Rundfunkeigentümer.⁵¹ Es erscheint wie verfassungsrechtliche Ironie, wenn die in Art. 21 GG besonders anerkannte Meinungsbildungsfunktion der Parteien dazu verwertet wird, die Parteien im medialen Einflusswettbewerb schlechter zu stellen als jeden anderen gesellschaftlichen Akteur.⁵² Dass Art. 21 GG für die Parteien von einer strukturell anderen Vermittlungsfunktion ausgehe als Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG für die Medien ist zunächst einmal nicht mehr als die Behauptung dessen, was zu begründen wäre.⁵³

Zweitens: Wird die Vorstellung von der ausschließlich distanzierten Vermittlerfunktion des Rundfunks hingegen so weit gefasst, dass nicht nur die Parteien, sondern überhaupt alle gesellschaftlichen Meinungsträger keinen Einfluss auf das Rundfunkprogramm haben dürfen, bedeutet das in der Sache nicht nur ein Verbot jedweden Tendenzrundfunks, sondern vor allem ein Meinungsbildungsmonopol der journa-

listischen Kaste. Wer den Eigentümereinfluss auf die Medien ausschaltet, überlässt ihre Potenz als Faktor im Meinungsbildungsprozess allein den Redakteuren. Die geforderte Distanz der Medien von den Gegenständen der Berichterstattung läuft im Ergebnis auf einen Journalistenvorbehalt hinaus: Wir haben als Medienkonsumenten die Wirklichkeit so und nur so wahrzunehmen, wie sie uns von den jeweiligen Redaktionen professionell⁵⁴ aufbereitet wird. Rechtfertigen die Erfahrungen aber ein derartiges Maß an Vertrauen in den journalistischen Berufsstand, das ihnen sogar die verfassungsrechtliche Prämie einer Alleinstellung als Meinungsgestalter verschafft? Zweifel scheinen angebracht: Auch die Redaktionen machen Politik und bestimmen Meinung durch Daten-Selektion und suggestive Darstellung. Die Medien erledigen das Geschäft der Parteien im politischen Meinungskampf nicht selten mit größerem Geschick als die Parteien selbst. Polemik, populistische Versimplifizierungen und entsprechend verzerrte Realitäten, auch undurchsichtige parteipolitische Loyalitäten hinter den Kulissen sind in der journalistischen Verantwortung keineswegs gebannt, sondern häufig nur mehr „professionalisiert“. Überparteilichkeit im Rundfunk kann es nicht geben, solange Menschen Programme machen.⁵⁵

Die These von der strukturellen Inkompatibilität von Parteien und Medien verliert überdies an verfassungsrechtlicher Plausibilität, wenn sie nur beim Rundfunk, nicht aber bei der Presse durchgehalten wird. Bei der Presse kann sie indes schon deswegen schlecht durchgehalten werden, weil die presserechtliche Rechtslage von einer solchen Inkompatibili-

⁵⁴ Der spezifische Eigenwert massenmedialer Informationsversorgung durch public-service-Medien (i.e. der Funktionsauftrag öffentlich-rechtlicher Medien) wird von einem Teil der Literatur, die das Konzept der dienenden Freiheit zu Art. 5 Abs. 1 S.2 GG unterstützt und theoretisch zu begründen versucht, wesentlich gerade in der journalistischen Autonomie und Professionalität derart organisierter Information identifiziert, insb. *Stock*, Rundfunkfreiheit als Funktionsgrundrecht, 1985; *ders.*, K&R 2001, 289: „Die eigentliche Antriebskraft dieser öffentlich-`dienenden` Freiheit soll ein unabhängiger Journalismus auf dem Boden des `Medium- und Faktor`-Prinzips sein. Das bedingt eine entsprechende Professionalisierung und Autonomisierung, die als solche gesellschaftlich initiiert und garantiert sein muss.“ Bedenken der im Text angeführten Art. finden bei dieser Auffassung mit ihrem Vertrauen in die Funktionseignung (idealerweise) ausschließlich journalistisch-professioneller Gestaltung von Öffentlichkeit kein Gehör, siehe immerhin *Eifert*, Konkretisierung des Programmauftrages des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, 2002, S. 50 („Gefahr der Selbstabschließung“, die jedoch bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten durch die gesellschaftliche Rückkopplung über die pluralistisch zusammengesetzten Rundfunkräte gebannt werde). Man kann in der Verabsolutierung des Professionalitäts-Topos auch einen autoritären Zug lesen. Die Medienmacher werden hier offenbar kraft Professionalität von Verfassungen wegen zu exklusiv beauftragten „Informationskadern“, einer „vierten Gewalt“ im wirklichen, aber darum durchaus auch prekären Sinne.

⁵⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig (Fn. 32), Art. 21 Rn. 191.

⁴⁹ BVerfGE 12, 205 (260).

⁵⁰ *Herzog*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 5 I, II Rn. 200 ff.

⁵¹ Vgl. auch *Angelov* (Fn. 6), S. 343 f., 350; *Hoffmann-Riem*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1995, § 7 Rn. 59.

⁵² *Reffken* (Fn. 6), S. 361; *Klein*, in Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, 193 (200 f.); siehe auch *ders.*, in: Maunz/Dürig (Fn. 32), Art. 21 Rn. 193, 288 mit Blick auf den Anspruch von Parteiabgesandten in den Rundfunkräten.

⁵³ Gegenläufiger Schluss etwa bei *Reffken*, NVwZ 2008, 8857 (859).

tät nichts weiß und noch nie wusste. Hier sind ja bis zu den kartellrechtlichen Grenzen Parteibeteiligungen rechtlich unproblematisch.⁵⁶ Der Versuch, den Sonderweg für den Rundfunk auf die Rundfunkverfassungsrechtliche Sonderdogmatik des Bundesverfassungsgerichts zu stützen, ist wenig überzeugend, auch wenn man diese Sonderdogmatik einmal akzeptiert. Diese Sonderdogmatik, also insbesondere die These vom fehlenden grundrechtsunmittelbaren Veranstalterrecht und der Primat der objektiv-rechtlichen Funktion der Rundfunkgewährleistung, wird wesentlich damit begründet, dass der Rundfunk gegenüber der Presse bestimmte Eigenschaften, vor allem eine besondere Wirkungsintensität habe, die ihn besonders regulierungsbedürftig machen.⁵⁷ In ihrer Funktion für die öffentliche Meinungsbildung unterscheiden sich Presse und Rundfunk hingegen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerade nicht.⁵⁸ Eine verfassungsrechtliche Funktionsbeschreibung der Medien als überparteiliche Mittler, von denen die Parteien notwendigerweise ausgeschlossen seien, müsste daher genauso für die Presse gelten wie für den Rundfunk. Ginge es wirklich um strukturelle Inkompatibilität, könnte sich auch das Pressegrundrecht gegenüber den Parteien keine Schwäche erlauben. Wenn aber eine Parteipresse grundrechtlich erlaubt und durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG sogar geschützt ist, dann kann ein Parteilundfunk schwerlich wegen struktureller Funktionsverflechtung ausgeschlossen sein. Rundfunkveranstalter sind nicht weniger „Faktor“ im Meinungsbildungsprozess als Presseorgane.

Also: Die verfassungsrechtlich fundierten Aufträge von Parteien und Medien, an der öffentlichen Meinungsbildung mitzuwirken, sind nicht wie Feuer und Wasser von völlig anderer Art. Das Grundrecht der Parteien, sich für die Verbreitung ihrer Auffassungen auch unmittelbar der Medien zu bedienen, mag aus noch zu erörternden Gründen eingeschränkt werden können. Es ist aber nicht schon wegen struktureller Inkompatibilität ausgeschlossen.

III. Das Argument der Staatsfreiheit

Das dritte Argument stützt sich auf die aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitete Staatsfreiheit des Rundfunks. Damit haben ja sowohl das BVerfG als auch der niedersächsische Staatsgerichtshof die weitgehende Einschränkung der Rundfunkbeteiligung von Parteien gerechtfertigt.⁵⁹ Im Schrifttum stößt dieses Argument freilich auf verbreitete Ablehnung⁶⁰; das

BVerfG hat die dort formulierten Einwände ungeachtet ihrer Überzeugungskraft leider nicht aufgegriffen und behandelt.

Zunächst: Die Parteien selbst müssen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG von Verfassungen wegen vom Staat unabhängig – staatsfrei – sein.⁶¹ Umso irritierender ist, dass die also selbst verfassungsnormativ staatsfreien Parteien aus der Sicht der Rundfunkgrundrechts doch auf der staatlichen Seite stehen sollen.⁶² Sicherlich gibt es im Parteienstaat vielfältige tatsächliche Überschneidungen zwischen einigen (keineswegs allen) Parteien und staatlichen Funktionen und Ämtern. Diese faktische Verflechtung rechtfertigt aber nicht den verfassungsrechtlich gespaltenen Blick, der die Parteien einerseits selbst als staatsfrei wahrnimmt, andererseits aber, wenn es um den Rundfunk geht, doch als „ein Stück Staat“.⁶³ Es ist widersprüchlich, einerseits für die Parteien die normative Forderung der Staatsfreiheit aufrechtzuerhalten, dann aber in der Frage der Rundfunkbeteiligung vor den faktischen Verflechtungen zu resignieren und die Staatsfreiheit jetzt gegen die Parteien zu richten.⁶⁴ Es gibt überdies auch keinen Grund, von den unbestreitbaren Verflechtungen von Parteien und Staat auf eine schwer wiegende Gefahr für die Meinungsvielfalt im Rundfunk zu schließen. Selbst wenn eine über die Medien transportierte Parteimeinung zugleich diejenige der Regierung ist, ist dadurch für sich genommen in einem wettbewerblich-außenpluralen Rundfunksystem nicht die Meinungsvielfalt bedroht.⁶⁵ Die inhaltliche Übereinstimmung von Partei- und Regierungmeinung entwertet diese Meinung nicht als solche im Kommunikationsprozess. Der Staatseinfluss wird erst dann zum Problem, wenn die besonderen staatlichen Ressourcen (hoheitliche Macht, finanzielle Mittel) im Meinungsmarkt eingesetzt werden.⁶⁶ Ein solcher Ressourcentransfer vom Staat auf die Parteien ist aber verfassungs- und einfachrechtlich definitiv ausgeschlossen.⁶⁷ Auch hier taucht im übrigen sofort die Frage auf: Wenn das Verbot des Staatseinflusses auch die Parteien erfasst, warum gilt es dann nur für den Rundfunk, nicht auch für die Presse?⁶⁸ Die Presse ist verfassungsrechtlich nicht weniger staats-

⁵⁶ Klein, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, 193 (197).

⁵⁷ BVerfGE 57, 295 (322 ff.); 97, 228 (256); 119, 181 Rn. 123.

⁵⁸ BVerfGE 74, 297 (323); 91, 125 (134).

⁵⁹ Bindung der Parteien an den Staatsfreiheitsgrundsatz auch bei Degenhart, in: Dolzer/Waldhoff/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 5 I, II Rn. 725; Volkmann (Fn. 39), Art. 21 Rn. 89; Herrmann/Lausen, Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2004, § 7 Rn. 84.

⁶⁰ Bethge, Rundfunkfreiheit und privater Rundfunk, 1985, S. 36 f.; Klein, in: Morlok/Alemann/Streit (Fn. 6), S. 36 ff.; Gersdorf (Fn. 17), S. 106 ff.

⁶¹ BVerfGE 20, 56 (101 f.); 85, 264 (287).

⁶² So das Vorbringen der hessischen Landesregierung, BVerfGE 121, 30 (41 f.).

⁶³ Ebenso Eberle/Gersdorf, JuS 1991, 489 (493); Angelow (Fn. 6), S. 342.

⁶⁴ Reffken (Fn. 6), S. 261 f.

⁶⁵ Viel problematischer ist der teilweise auch über die verbreitet angenommene Obergrenze von einem Drittel der Mitglieder hinausgehende Staatseinfluss in den binnenpluralistisch organisierten Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Rundfunkräte) und, strukturell gleichartig, der Landesmedienanstalten für den privaten Rundfunk; s. für den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit insbesondere des ZDF-Fernsehrates nur Hahn, Die Aufsicht des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Diss. Mainz 2009, Typoskript, S. 182 ff.; Gersdorf (Fn. 24), S. 86.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 44, 125 zu den Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.

⁶⁷ Reffken (Fn. 6), S. 277.

⁶⁸ Entsprechende Kritik auch bei Reffken (Fn. 6), S. 261 f.

frei als der Rundfunk. Die Parteipresse gilt aber unterhalb der Marktbeherrschung als verfassungsrechtlich unproblematisch.⁶⁹ Diese Diskrepanz erscheint um so bemerkenswerter, als von einem parteibeeinflussten Rundfunk jedenfalls in einem digitalisierten Angebot mit vielen Rundfunkanbietern und Programmen eher weniger politische Prägekräft zu befürchten sein dürfte als von der abonnierten Tageszeitung: Auch wenn man die Prämisse von der besonderen Suggestivkraft des Rundfunks teilt, so bleibt dennoch kaum bestreitbar, dass das Nachfrageverhalten der Rundfunkkonsumenten viel elastischer sein dürfte als dasjenige der Pressekonsumenten. Wer fünf Jahre lang FAZ liest, befindet sich ziemlich sicher auf einem mehr oder weniger wirtschaftsliberalen Kurs und findet die Kernenergie jedenfalls nachdenkenswert; wer dasselbe mit der TAZ tut, empfindet tiefe Skepsis gegenüber der Globalisierung und ist für die Ökosteuer. Wenn man also schon die Parteien auf die Staatsseite stellt, müsste man erst recht den Einfluss der Parteien auf die Zeitungen unterbinden.

Schließlich und vor allem: Die rundfunkrechtliche Behandlung der Parteien als staatsnah ist grundrechtsdogmatisch un schlüssig. Eigentlich gehört ja der Grundsatz der Staatsfreiheit des Rundfunks zu den dogmatisch eher unproblematischen Elementen der umstrittenen herrschenden Interpretation des Rundfunkgrundrechts. Er steht anders als die Vielfaltsgarantie gerade nicht im Widerspruch zum subjektiven Veranstalterrecht der Grundrechtsberechtigten. Er verstärkt vielmehr die ohnehin gegen den Staat gerichtete, liberale Programmfreiheit. Die Abwehr von Staatseinfluss ist die Quintessenz aller Freiheitsrechte – und keine Besonderheit der Rundfunkfreiheit. Allein bei den Parteien führt die Anwendung dieses Grundsatzes zur Grundrechtskonfusion, weil das BVerfG sie erst als Grundrechtsberechtigte anerkennt, dann aber in die Staatsecke stellt, also als Grundrechtsverpflichtete behandelt. Strukturell ähnlich wie sonst bei dem oben beschriebenen Antagonismus von objektiver Vielfaltssicherungsfunktion und subjektivem Veranstalterrecht kommt es jetzt zum Gegensatz von Grundrechtsberechtigung der Parteien als gesellschaftliche Formation und Grundrechtsverpflichtung als staatsnahe Institution. Das Rundfunkgrundrecht nimmt sie gleichzeitig in seinen Schutzbereich auf und lehnt sie ab; es behauptet ihren Schutz als gesellschaftliche private Gruppierung, um sie gleichzeitig als parastaatliche Organisation wieder auszustoßen.⁷⁰ Man kann die Ambivalenz der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft soziologisch beschreiben, muss sich aber grundrechtlich doch ent-

scheiden, auf welche Seite die Parteien gehören. Und grundrechtlich sind sie nicht staatlich, auch nicht staatsnah, sondern genauso Träger des Rechts auf Zugang zur Rundfunkveranstaltung wie andere Personen und Gruppen.

IV. Parteifunk als Vielfaltsgefahr

Es bleibt schließlich noch ein – viertes – Argument, mit dem sich die Einschränkung des Rundfunkengagements der Parteien vielleicht rechtfertigen lässt: das Argument einer von den Parteien ausgehenden Gefahr für die Meinungsvielfalt im Rundfunk. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt Vorkehrungen gegen die Entstehung einseitiger privater Meinungsmacht. Das heute geltende Rundfunkrecht trifft solche Vorkehrungen; es setzt aber kaum noch auf direkte Programmüberwachung, sondern ganz dominierend auf eine Kontrolle der Meinungsmacht der Programmanbieter, gemessen an den Zuschaueranteilen, die sie für ihre Programme gewinnen können (§ 26 RStV). Nur die Parteien werden dem totalen Veranstalterverbot und dem im Übrigen im RfStV schon seit 10 Jahren abgeschafften Instrument der Beteiligungsbegrenzung⁷¹ unterworfen. Woraus rechtfertigt sich ein derart strengeres vielfaltssicherndes Sonderregime zu Lasten der Parteien?

1. Das eigentliche Problem: Tendenzrundfunk im Außenpluralismus?

An dieser Stelle ist die Argumentationsnot in der Literatur groß. Immerhin: Es wird – regelmäßig ohne nähere Begründung oder Beweise⁷² – behauptet, die Parteien seien bedrohlicher für die Vielfalt als andere Akteure. Sicherlich darf man vermuten, dass die Parteien eine besonders starke Neigung haben, parteilich zu sein, dass sie also auch als Rundfunkveranstalter tendenziös sind. Ob sie tendenziöser sind als politisch eindeutig ausgerichtete Medienmagnaten oder vermögende Parteimitglieder mit starkem ideologischen Bewusstsein, ist unbekannt. Mit Sicherheit besteht aber kein kategorialer, sondern höchstens ein gradueller Unterschied. Das bedeutet: Eigentlich geht es bei der Vielfaltsgefahr nicht mehr um eine parteispezifische, sondern um eine viel grundsätzlichere Frage: Darf man aus der Tendenzorientierung eines Rundfunkveranstalters auf eine Gefahr für die Meinungsvielfalt schließen, oder ist die Tendenzorientierung in einem außenpluralistischen System ungefährlich, vielleicht gar eine systemadäquate Bedingung, ja Chance für mehr Meinungsvielfalt?

⁶⁹ Vgl. auch BVerfGE 12, 205 (260) zu den Grenzen zulässiger Beteiligung politischer Parteien an Presseunternehmen.

⁷⁰ Sehr deutlich bei Cordes, ZParl 2009, 123 (131): „dagegen spricht auch nicht die Grundrechtsberechtigung der Parteien, da diese zwar in erster Linie [?] der gesellschaftlichen Sphäre zuzuordnen sind, jedoch aus dem Blickwinkel des Rundfunks als die zu Kontrollierenden im Lager des Staates stehen“: gerade rundfunkgrundrechtlich (also: „aus dem Blickwinkel des Rundfunks“) sind aber die Parteien doch gerade grundrechtsberechtigt und also Teil der „Gesellschaft“ (und nicht: des Staates)!

⁷¹ Siehe dazu Trute, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, RStV § 26 Rn. 10 ff.

⁷² Siehe etwa bei Angelov (Fn. 6), S. 291: Ein einziger Absatz, nachdem vorher die besondere Gefahr durch die Parteien gerade in Zweifel gezogen worden ist, wird sie dann in diesem Absatz doch ohne Beleg behauptet und mit der Spekulation begründet, Parteien hätten „ein besonderes gehobenes Interesse, die öffentliche Meinung in ihrem Sinne zu beeinflussen“.

Die Behandlung der Parteien im Privatrundfunk erlaubt mit Blick auf diese Frage folgenden Schluss: Sie signalisiert eine tief sitzende Unsicherheit im Umgang mit der Idee des Außenpluralismus. Es ist schlicht nicht geklärt, ob die außenpluralistische Idee, zu der sich sowohl die Gesetze als auch die Gerichte jedenfalls grundsätzlich für den Privatrundfunk bekennen, auch das unzweideutige Recht der Privatrundfunkveranstalter auf profilscharfe Tendenz einschließt, so wie das bei der Presse anerkannt ist.⁷³ Das soll im Folgenden noch durch einige ergänzende Betrachtungen erhärtet werden.

2. Gesetzeslage

Um mit der Gesetzeslage zu beginnen: Auch die Rundfunkgesetze sind in ihren Bestimmungen über den Privatrundfunk nicht frei von der beschriebenen Kompromisshaftigkeit und Unentschiedenheit. Zwar gehen der Rundfunkstaatsvertrag und die Landesgesetze von einem grundsätzlich außenpluralistischen Modell aus.⁷⁴ § 25 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag stellt für die dort geforderte Programmvielfalt auf die Gesamtheit aller Rundfunkprogramme ab, nicht auf den einzelnen Anbieter. Und die oben schon beschriebene Regelung des Rundfunkstaatsvertrages (§ 26), die für die Sicherung der Vielfalt heute ganz primär auf die an Zuschaueranteilen orientierte Konzentrationskontrolle setzt, kaum noch hingegen auf eine unmittelbare Programmaufsicht, verdeutlicht den außenpluralistischen Ansatz: Es soll die Programmvielfalt durch Anbieterkonkurrenz, also marktmäßig, gesichert werden, nicht durch Inhaltskontrolle.

Auf der anderen Seite enthalten die Rundfunkgesetze aber auch immer noch binnenpluralistische Komponenten⁷⁵: So darf nach § 25 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag auch „ein einzelnes Programm die Bildung der öffentlichen Meinung nicht in hohem Maße ungleichgewichtig beeinflussen“. Binnenpluralistischen, also auf Vielfaltsverbesserung im einzelnen Programm zielenden Charakter haben auch die differenzierten Verpflichtungen zur Ausstrahlung von Fensterprogrammen Dritter⁷⁶ sowie die Option, Programmbeiräte einzurich-

ten⁷⁷. Für den Regional- und Lokalfunk gelten ohnehin schärfere, binnenpluralistische Programmanforderungen, die sich allerdings daraus erklären, dass auf der lokalen Ebene wegen der häufig monopolistischen Strukturen keine Anbietervielfalt herrscht.

3. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: Grundrecht auf Außenpluralismus unter Ausgestaltungsvorbehalt

Auch die Rechtsprechung des BVerfG ist in dieser Frage seit jeher ambivalent: So schreiben die Richter einerseits: „Bei einem „außenpluralistischen“ Modell obliegt den einzelnen Veranstaltern keine Ausgewogenheit.“⁷⁸ Andererseits sollen sie aber „zu sachgemäßer, umfassender und wahrheitsgemäßer Information verpflichtet“⁷⁹ sein. Einerseits hat das BVerfG immer betont, der Gesetzgeber sei nicht gehindert, auch den Privatrundfunk einer binnenpluralistischen Ordnung zu unterwerfen⁸⁰. Andererseits findet sich in der Rechtsprechung der bemerkenswerte Satz „Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verlangt für private Rundfunkveranstalter keine binnenpluralistische Organisation, weil damit diese Form der Veranstaltung von Rundfunksendungen *um das Grundelement privater autonomer Gestaltung und Entscheidung und damit um ihre eigentliche Substanz gebracht* würde“⁸¹. Und weiter: Privaten Rundfunk dürfe nicht „nur unter Voraussetzungen ermöglicht werden, die eine Veranstaltung privater Programme *in hohem Maße erschweren, wenn nicht ausschließen* würden“⁸². Wenn das BVerfG also in der binnenpluralistischen Ausgewogenheitsanforderung gegenüber dem einzelnen Rundfunkveranstalter eine dessen Freiheit im Kern treffende und daher grundrechtlich verbotene Beeinträchtigung sieht, dann kann man das eigentlich nur so verstehen, dass der Gesetzgeber eben doch nicht frei ist in der Wahl eines binnen- oder außenpluralistischen Modells für den Privatrundfunk. Dieser Satz ist eigentlich ein verfassungsgerichtliches Bekenntnis zum Außenpluralismus und zwar zu einem Außenpluralismus, dessen Essenz in der subjektiven Gestaltungsfreiheit der einzelnen Anbieter besteht, mithin in einer Freiheit zur Tendenz. Die Spannung zu den zitierten binnenpluralistischen Vorbehalten, die das Gericht gleichzeitig äußert, liegt auf der Hand. Auch hier also stoßen wir auf Unentschiedenheit und das offene Nebeneinander von eigentlich Unvereinbarem: Die argumentative Öffnung für das „Modell“ wirklicher außenpluraler Vielfalt wird im tiefen Misstrauen gegenüber der Leistungsfähigkeit werbemarktgetriebener Rundfunkangebote⁸³ sogleich unterlaufen durch inhaltliche und organisa-

⁷³ BVerfGE 52, 283 (296); siehe ferner: BVerfGE 37, 84 (91); 42, 53 (62); *Groß*, Presserecht, 3. Aufl. 1999, S. 22; *Angelov* (Fn. 6), S. 284: keine Pflicht der Presse zur Sachlichkeit oder Neutralität.

⁷⁴ *Stern*, in: *ders.*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4/1, 2006, S. 1728.

⁷⁵ *Rossen-Stadtfeld*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, RStV § 25 Rn. 55; siehe auch die generelle Bewertung *Sterns*: „[...] wurde ein regulierter, in Privatrechtsform organisierte Rundfunk, der viele Parallelen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk aufweist, [geschaffen]“, in: Staatsrecht (Fn. 74), S. 1724.

⁷⁶ § 25 Abs. 4, § 26 Abs. 4 i.V.m. § 31 RStV; siehe umfassend dazu *Niebler*, Die Stärkung der Regionalfensterprogramme im privaten Rundfunk als Mittel zur Sicherung der Meinungsvielfalt durch den Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag, 2009.

⁷⁷ § 26 Abs. 4 i.V.m. § 32 RStV; *Flechtsig*, in: Hahn/Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2. Aufl. 2008, RStV § 32.

⁷⁸ BVerfGE 57, 295 (325).

⁷⁹ BVerfGE 73, 118 (199).

⁸⁰ BVerfGE 57, 295 (325); 73, 118 (171); 83, 238 Rn. 457.

⁸¹ BVerfGE 73, 118 Rn. 130; 121, 30 (50 f.).

⁸² BVerfGE 73, 118 (157); 83, 238 Rn. 458.

⁸³ BVerfGE 119, 181 Rn. 124 ff.; aus der Literatur *Eifert* (Fn. 54), S. 61 ff.; *Rossen-Stadtfeld* (Fn. 75), § 25 Rn. 13 ff.; *Stock*, Noch einmal zum Reformbedarf im dualen Rundfunk-

torische Vorbehalte, die am Leitbild des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgerichtet sind.⁸⁴ Dieser immer noch wirkmächtigen Überlagerung und Verfremdung der Maxime einer Vielfaltssicherung durch außenpluralistischen Programm-Wettbewerb hat das BVerfG schon vor über 15 Jahren verfassungsrechtlich durch die These den Rücken freigehalten, dass Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG keine „Modellkonsistenz“ innerhalb der dualen Rundfunkordnung verlange, insbesondere also keine reinblütige Ausgestaltung des Teilsystems des privatunternehmerischen Rundfunks nach der wesenseigenen, vom öffentlichen Rundfunk unterschiedenen Rationalität des Außenpluralismus.⁸⁵

4. Das Verbot der Parteibeteiligung im Rundfunk als binnenpluralistischer Anachronismus

Auch der jetzt vom BVerfG gefundene Kompromiss zur Parteibeteiligung im Rundfunk erscheint vor diesem Hintergrund nur als eine besonders markante Ausprägung der diagnostizierten Unentschiedenheit und Modell-Inkonsistenz. Den Parteien muss rechtlich die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Medien gelassen werden, bestimmender Einfluss darf ihnen hingegen verboten werden. Das ist nur scheinbar ein goldener Mittelweg, in Wahrheit aber inkonsequent: Von dem grundrechtlich geschützten Beeinflussungsrecht der Parteien bleibt definitiv nichts übrig, wenn die Parteien ihre Gestaltungsvorstellungen nicht durchsetzen dürfen. Die ganzen so freiheitlich anmutenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts von dem verfassungsrechtlichen Schutz der publizistischen medialen Einflussnahme der Parteien sind ad absurdum geführt, wenn am Ende gerade diese Einflussnahme als gesetzlich verbotbar angesehen wird.

Der „Ein-Bisschen-Einfluss-Kompromiss“ stellt sich diesen „Einfluss“ offenbar als Proporzeeinfluss vor: Allein soll sich keine Partei als Tendenzveranstalter durchsetzen können, sondern nur zusammen mit anderen, das heißt nach Maßgabe von Absprachen und „Deals“. Das läuft aber tatsächlich wieder auf eine binnenpluralistische, von verschiedenen gesellschaftlichen Meinungsträgern als Programmveranstaltern gemeinsam getragene Programmgestaltung hinaus. Hinter der verbalen Fassade der auch vom BVerfG zugestandenen Außenpluralität verbirgt sich im Modell der Beteiligungsbegrenzung doch wieder nur die binnenplurale Vorstellung eines internen ausgewogenen Proporzprogramms.

Die Beteiligungsgrenzen sind zudem auch ein ganz untaugliches Mittel, bestimmenden Einfluss der Parteien durch internen Anteilseignerpluralismus zu verhüten. Niemand kann garantieren, dass die verschiedenen Anteilseigner auch

unterschiedliche Programmausrichtungen favorisieren und so in wechselseitiger Kontrolle eine Programmtendenz ausschalten. Niemand kann die politische Haltung der anderen Eigentümer überprüfen und Rundfunkbeteiligung danach zensieren.⁸⁶ Eine politische Partei mit 15% Beteiligung, die zu 85% Gesinnungsgenossen oder vielleicht auch nur indifferente Partner als Miteigentümer findet, dürfte für die parteipolitische Tendenz des Programms schon sorgen können.⁸⁷ Wenn man publizistischen Einfluss überhaupt duldet und sogar als grundrechtlich garantiert betrachtet, dann muss man auch in Kauf nehmen, dass er am Ende zu einem bestimmenden Einfluss sich auswächst.

Der vom BVerfG und der insoweit herrschenden Auffassung in der Literatur propagierte „Ein-bisschen-Einfluss-Kompromiss“ überzeugt nicht. Er startet von einem außenpluralistischen, auf subjektive Veranstalterfreiheit und einen Wettbewerb der Meinungen setzenden Ausgangspunkt, um dann den Mut zu verlieren und in einem binnenpluralistischen Proporzmodell zu enden. Die Freiheit zur Tendenz wird gleichzeitig grundrechtlich beschworen und grundrechtlich wieder aufgehoben. Außerdem ist die Anteilsbegrenzung auch noch ungeeignet, der befürchteten politischen Einseitigkeit der Rundfunkunternehmen sicher zu begegnen. Mangelnde Eignung einer Maßnahme ist jedoch auch auf dem großzügigeren verfassungsrechtlichen Prüfstand für Ausgestaltungsregelungen ein Grund für Verfassungswidrigkeit.

D. Fazit

Die exzeptionelle Unerbittlichkeit des Rundfunkrechts gegenüber den Parteien ist seltsam: Der verfassungsrechtliche Sonderstatus aus Art. 21 GG gibt den Parteien nicht etwa Rückendeckung, sondern liegt auf ihnen wie ein Mühlstein und presst ihnen die rundfunkgrundrechtliche Luft ab. Mit unterschiedlichen Begründungen von der Inkompatibilität über die Staatsfreiheit bis zur angeblich besonderen Vielfaltsgefahr werden die Parteien wie kein anderer gesellschaftlicher Meinungsbildner als Faktor in der massenmedialen Kommunikation ausgeschaltet. Sie werden schlechter behandelt als alle anderen Interessenträger, obwohl von diesen, seien die jeweiligen Interessen nun ökonomischer oder ideologischer Natur, vielleicht sogar größere, keineswegs jedoch sicher geringere Vermachtungs- und Verflachungsgefahren für die Rundfunkvielfalt ausgehen. Man vermag nicht zu glauben, dass das Grundgesetz mit seiner verfassungsgeschichtlich neuartigen Hervorhebung der Parteien in Art. 21 GG ihre solcherart singuläre Benachteiligung fordern oder auch nur dulden sollte.

Daraus ergibt sich: Rundfunkveranstaltung durch politische Parteien darf von Verfassungs wegen entgegen der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls nicht weiter-

system: Public-Service-Rundfunk und kommerzieller Rundfunk – wie können sie koexistieren?, Arbeitspapiere des Instituts Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 244, S. 3 f. („Verarmungs- und Abstiegsprozesse“), <http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/24408.pdf>.

⁸⁴ Kritisch dazu etwa *Wendt*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 5 Rn. 53.

⁸⁵ BVerfGE 83, 238 Rn. 402; dazu *Lerche*, in: Kohl (Hrsg.), Die Freiheit des Rundfunks, 1999, S. 51 ff.

⁸⁶ Zweifel auch bei *Klein*, in: Geis/Lorenz (Hrsg.), Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag, 2001, 193 (204).

⁸⁷ Insoweit zutreffende Überlegungen bei *Cordes*, ZParl 2009, 123 (134), der daraus allerdings die hier abgelehnte Folgerung zieht, es müsse die Parteienbeteiligung oberhalb einer Bagatellschwelle von 10% überhaupt ganz verboten werden.

gehend unterdrückt werden als diejenige anderer Personen, Vereine oder sonstiger Gruppierungen. Eine rundfunkrechtliche Lösung, die auch die Parteien nur den allgemein für alle Privatfunkveranstalter geltenden konzentrationsrechtlichen Bestimmungen unterwürfe – gekoppelt mit Offenlegungspflichten zur Warnung der Zuschauer und Zuhörer⁸⁸, wäre nicht nur viel konsequenter. Sie würde klarmachen, dass sich der Rundfunkgesetzgeber endlich ohne Vorbehalte zu einem wirklich außenpluralistischen Wettbewerbsmodell im Privatrundfunk durchgerungen hätte⁸⁹, denn Parteienrundfunk wäre notwendig Tendenzrundfunk, jedenfalls dann, wenn die Parteienbeteiligung über eine Geldanlage hinausgeht.⁹⁰ Wäre diese, verfassungsrechtlich nahe liegende Konsequenz medienpolitisch so unsympathisch? Man könnte ihr auch positive Erwartungen abgewinnen: Erst die Zulassung von Tendenzveranstaltern im Marktsektor des dualen Systems nimmt diese duale Struktur wirklich ernst und begreift sie sogar als Chance, einen lebendigeren Wettbewerb um Inhalte und damit mehr Vielfalt zu ermöglichen. Den gegenwärtig an ihn gerichteten verkappt binnenpluralistischen Programmerwartungen kann der Privatrundfunk sowieso nur als schwacher Abglanz der öffentlich-rechtlichen Anstalten entsprechen, weil er finanziell vom Massengeschmack abhängig ist. Möglicherweise stecken sowieso in der heute schon vielfach beklagten Konvergenz von öffentlich-rechtlichem und privatem Rundfunk größere Gefahren für die Vielfalt als in einer ausgeprägten Alternativität der Vielfaltskonzepte. Akzeptiert man diesen Gedanken, dann führt das zu einer zweiten These: Vorschriften, die Tendenzakteure, darunter auch die Parteien, vom Privatrundfunk ausschließen, sind auch objektiv-rundfunkgrundrechtlich unzulässig, weil sie Vielfalt behindern und nicht verbessern.⁹¹

Allzu viele Sorgen um parteipolitisch oder sonst ideologisch völlig einseitige Ausrichtungen der Rundfunkprogramme müsste man sich wohl auch bei einer vorbehaltlos außenpluralistischen Ordnung des Rundfunkmarktes nicht machen. Nach allem, was der Niedergang der echten Parteipresse in den letzten Jahrzehnten uns lehrt, würden solche Programme einfach keine Zuschauer oder Zuhörer finden. Wer Einfluss nehmen will, wird auch zukünftig im eigenen Interesse gut daran tun, dies in einer Weise zu tun, die krasse Einseitigkeit vermeidet und journalistischen Standards genügt. Vermutlich ist mit dem Parteiverbot im Rundfunk also ohnehin ein Phantom bekämpft worden – was aber das Verbot nicht besser, sondern noch fragwürdiger macht.

⁸⁸ Dazu auch BVerfGE 121, 30 (67); die Eignung bezweifelnd *Cordes*, ZParl 2009, 123 (137 f.).

⁸⁹ In diese Richtung *Schneider/Wimmer*, NdsVBl 2006, 325 (327).

⁹⁰ Ansatzweise so in der Tat im Urteil des NdsStGH AfP 2006, 455 (459).

⁹¹ *Reffken* (Fn. 6), S. 361; *Angelov* (Fn. 6), S. 296.