

Die „Causa Berlusconi“ – eine Herausforderung für das Gebot der Staatsferne

Ralf Müller-Terpitz und Sarah Uebber

I. Einführung

„(D)er Staat (darf nicht) unmittelbar oder mittelbar eine Anstalt oder Gesellschaft beherrsch(en), die Rundfunksendungen veranstaltet.“¹ Diese vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung immer wieder hervor gehobene Sentenz bringt das einer rechtstaatlichen Demokratie immanente Gebot der Staatsferne des Rundfunks zum Ausdruck. Verfassungsrechtlich in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verankert und einfachgesetzlich durch § 53 Abs. 3 MStV ausbuchstabiert,² dient es der publizistischen Vielfaltssicherung und damit der Ermöglichung einer freien Meinungsbildung.³

Im Jahre 2022 erfuhr dieser Grundsatz zum wiederholten Male starke Aufmerksamkeit, als bekannt wurde, dass sich der viermalige Ministerpräsident Italiens *Silvio Berlusconi* – zum damaligen Zeitpunkt Präsident der italienischen Partei *Forza Italia*, für die er als Abgeordneter im Europäischen Parlament saß – anschickte, seine mittelbaren Beteiligungen an einem der beiden großen privaten Rundfunkunternehmen Deutschlands, der ProSiebenSat.1 Media SE, auf über 25% zu steigern.⁴ Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, ob eine solche mittelbare Beteiligung *Silvio*

1 BVerfGE 12, 205 (263). S. ferner BVerfGE 83, 238 (330); 90, 60 (88).

2 Die Regelung betrifft den bundesweit ausgerichteten Rundfunk. Für den landesweiten, regionalen und lokalen Rundfunk s. bspw. § 13 Abs. 3 Landesmediengesetz Baden-Württemberg (LMedienG) i.d.F. v. 6.12.2022, Art. 4 Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern (BayMG) i.d.F. v. 22.10.2003, zuletzt geändert am 24.3.2022 oder § 6 Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen (LMG NRW) i.d.F. v. 13.4.2022.

3 Vgl. BVerfGE 136, 9 (28).

4 Konkret war beabsichtigt, über ein von *Silvio Berlusconi* kontrolliertes Firmengeflecht (Finninvest S.p.A, MFE MEDIAFOREUROPE NV., Mediaset España Comunicación S.A.) durch die Ausübung von Finanzinstrumenten und den Erwerb börsennotierter Aktien die Anteile an ProSiebenSat.1 von knapp 22% auf über 25% des Grundkapitals zu erhöhen. Näher dazu Beschluss der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK) v. 11.11.2022, Az. 1132, sub I.

Berlusconi an einem deutschen Fernsehunternehmen mit dem deutschen Medienrecht in Einklang stand. Laut § 63 S. 3 MStV dürfen Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen an einem Fernsehveranstalter wie ProSiebenSat.1 von der zuständigen Landesmedienanstalt nämlich nur dann als unbedenklich bestätigt werden, wenn unter den veränderten Voraussetzungen gemäß § 52 Abs. 1 MStV i.V.m. § 53 MStV eine Rundfunkzulassung erteilt werden könnte. Allerdings verbietet § 53 Abs. 3 S. 1 und 2 MStV die Erteilung einer solchen Zulassung an „juristische Personen des öffentlichen Rechts (...), an deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete sowie an politische Parteien und Wählervereinigungen. Gleiches gilt für Unternehmen, die im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes zu den in Satz 1 Genannten stehen.“⁵ § 53 Abs. 3 S. 3 MStV schließlich ordnet die entsprechende Geltung dieses Zulassungsverbots „für ausländische öffentliche oder staatliche Stellen“ an.

Inwiefern *Silvio Berlusconi* als Parteivorsitzender der *Forza Italia* und als Abgeordneter des Europaparlaments vom Anwendungsbereich dieses einfachgesetzlich normierten Staatsferne-Gebots erfasst wurde, war unklar und konnte aufgrund seines Ablebens im Juni 2023 letztlich dahingestellt bleiben. Die abstrakte Frage, wie mit der mittelbaren oder gar unmittelbaren Beteiligung eines nationalen oder ausländischen Parteivorsitzenden bzw. Parlamentsabgeordneten an einem deutschen Rundfunkveranstalter juristisch umzugehen ist, bleibt für die Zukunft – insbesondere mit Blick auf mögliche Regelungslücken des § 53 Abs. 3 MStV – indes von Virulenz. Ihr widmet sich der nachfolgende Beitrag in drei Schritten: Zunächst soll § 53 Abs. 3 MStV einer einfachgesetzlichen Auslegung unterzogen werden (II.). Sodann wird der verfassungsrechtliche Gehalt des Gebots der Staatsferne für linearen Rundfunk nachgezeichnet und geprüft, inwiefern § 53 Abs. 3 MStV diesen Vorgaben entspricht (III.). In einem Fazit werden die wesentlichen Ergebnisse dieser Untersuchung schließlich kurz zusammengefasst (IV.).

5 Letztere Voraussetzungen (verbundenes Unternehmen) erfüllte die geplante Transaktion nicht, da – wie ausgeführt – die Beteiligung lediglich auf etwas mehr als 25% gesteigert werden sollte und mit Blick auf die ProSiebenSat.1 Media SE seinerzeit auch nicht von einer Hauptversammlungsmehrheit der von *Silvio Berlusconi* kontrollierten Unternehmen ausgegangen werden konnte.

II. Einfachgesetzliche Interpretation des § 53 Abs. 3 MStV

Um die Staatsferne des Rundfunks als Bollwerk der Meinungsfreiheit und Vielfaltssicherung zu gewährleisten, statuiert § 53 Abs. 3 MStV eine besondere Inkompatibilitätsnorm⁶ in Form eines Zulassungs- bzw. Veranstaltungsverbots: Mit Ausnahme der ihrerseits grundrechtlich geschützten (und deshalb staatsdistanzierten) Kirchen sowie Hochschulen dürfen juristische Personen des öffentlichen Rechts, deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete sowie politische Parteien und Wählervereinigungen keinen linearen Rundfunk i.S.d. § 2 Abs. 1 MStV veranstalten.⁷ In der Gesetzesbegründung zu § 20a Abs. 3 RStV – der wortidentischen Vorgängerbestimmung des § 53 Abs. 3 MStV – heißt es zur Verdeutlichung der *ratio legis* dieses Gebots der Staatsferne nur wenig erhellend: „Mit Abs. 3 S. 1 wird klargestellt, dass bestimmte Personen, Personengruppen oder Institutionen keine Zulassung für die Verbreitung bundesweiter privater Rundfunkprogramme erteilt werden kann. Dieser Ausschluss erfolgt mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Staatsferne des Rundfunks.“⁸

1. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

a) Tatbestandliche Voraussetzungen

Der Begriff „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ in § 53 Abs. 3 S. 1 Var. 1 MStV bezieht sich auf öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.⁹ Als Gebietskörperschaften fallen hierunter insbesondere die Bundesrepublik Deutschland sowie die Bundesländer. Vorbehaltlich der explizit normierten Ausnahmen (Kirchen, Hochschulen) werden daneben

6 Begrifflichkeit nach *M. Martini*, in: H. Gersdorf/B. Paal (Hrsg.), Informations- und Medienrecht, München 2021, § 53 MStV Rn. 22.

7 Gemäß § 54 Abs. 4 S. 2 MStV gilt dieses Staatsferne-Gebot nicht nur für den von § 53 Abs. 3 MStV erfassten zulassungspflichtigen, sondern auch für den zulassungsfreien Rundfunk entsprechend. Für beide Konstellationen normiert § 53 Abs. 3 MStV mithin eine Veranstaltungsschranke.

8 LT-Drucks. M-V 5/1279, 41. Allg. zum verfassungsrechtlichen Hintergrund des § 53 Abs. 3 S. 1 MStV *U. Bumke/M. Schuler-Harms*, in: R. Binder/T. Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. München 2018, § 20a RStV, Rn. 34; *F. Ferreau*, Das Vorgehen gegen russischen Staatsfunk auf nationaler und internationaler Ebene, ZUM 2022, 505 (506); *Martini*, (Fn. 6), § 53 MStV Rn. 21.

9 Vgl. *Schuler-Harms*, in: R. Binder/T. Vesting (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 5. Aufl. München 2024, § 53 MStV, Rn. 24.

aber auch solche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts vom Veranstaltungsverbot umfasst, die – wie etwa Gemeinden oder Kammern – lediglich mittelbar in die Organisation des Staates eingegliedert sind.

Das Veranstaltungsverbot erstreckt sich ferner auf natürliche Personen, die einer juristischen Person im vorbeschriebenen Sinne als deren gesetzliche Vertreter oder leitende Bedienstete zuzurechnen sind. Die Frage, warum lediglich dieser enge Personenkreis – und nicht etwa alle Bediensteten der juristischen Person – in den Anwendungsbereich des § 53 Abs. 3 S. 1 MStV einbezogen sind, bleibt sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Kommentarliteratur unbeantwortet. Grund für diese Begrenzung dürfte sein, dass gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete als Repräsentanten ihrer juristischen Personen nicht nur dazu verpflichtet sind, in deren Interesse zu handeln, sondern zudem unmittelbaren Einfluss auf die Leitung, Entwicklung und Art der Aufgabenerfüllung dieser Institutionen ausüben können. Sie beherrschen mithin die juristischen Personen des öffentlichen Rechts und sollen deshalb wie diese von der Möglichkeit, Rundfunk zu veranstalten, ausgeschlossen werden. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass diese gesetzlichen Vertreter und leitenden Bediensteten als „Stroh Männer“ für ihre juristischen Personen agierten und stellvertretend für diese Rundfunk veranstalteten. Folgerichtig erstreckt § 53 Abs. 3 S. 1 MStV das Gebot der Staatsferne auch auf solche Umgehungskonstruktionen.

b) Einordnung von Parlamentsabgeordneten

Wie einleitend (I.) bereits erwähnt, war *Silvio Berlusconi* zum geplanten Zeitpunkt der Beteiligungsveränderung Abgeordneter des Europäischen Parlaments. Kraft Art. 47 EUV verfügt die Europäische Union (EU) über Rechtspersönlichkeit¹⁰ und ist – da Trägerin von Rechten und Pflichten – folglich als eine juristische Person des öffentlichen Rechts in Gestalt einer Gebietskörperschaft zu qualifizieren. Über seinen Satz 3 findet die Rundfunkveranstaltungsschranke aus § 53 Abs. 3 S. 1 MStV zudem auf die ausländische internationale Organisation EU und deren Untergliederungen Anwendung. Als Abgeordneter des Europäischen Parlaments war *Silvio Berlusconi* deshalb Mitglied eines zentralen Organs dieser juristischen Per-

10 Allg. hierzu O. Dörr, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, München 2020, Art. 47 EUV, Rn. 23 ff.

son.¹¹ Die Abgeordneten sind dabei „Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“¹² und üben ein freies Mandat aus; entsprechend sind sie weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden.¹³

Da es sich beim Abgeordneten als solchem um eine natürliche Person handelt, ist jedoch fraglich, ob er unter die in § 53 Abs. 3 S. 1 MStV genannten Zurechnungspersonen subsumiert werden kann. Zwar ist – wie dargelegt – der einzelne EU-Abgeordnete Vertreter und damit Repräsentant der Unionsvölker. Allerdings ist er mit Blick auf die juristische Person EU, der er angehört, nicht mit den für einen gesetzlichen Vertreter oder leitenden Bediensteten erforderlichen Vertretungs- und Leitungsbefugnissen ausgestattet. Weder ist der einzelne Abgeordnete aufgrund seines freien Mandats dazu verpflichtet, im Interesse der EU zu handeln, noch übt er für sich genommen einen bestimmenden Einfluss auf die Entwicklung dieser Institution aus oder ist mit Befugnissen zu deren gesetzlichen Vertretung ausgestattet. Gleiches gilt im Übrigen für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Landtage.¹⁴

Der Wortlaut des § 53 Abs. 3 S. 1 MStV spricht mithin für die Annahme, dass ein einzelner Parlamentsabgeordneter nicht vom Geltungsbereich des einfachgesetzlichen Staatsferne-Gebots erfasst ist. Zudem dürfte der klare Wortlaut (gesetzlicher Vertreter, leitender Bediensteter) eine analoge Extension dieser Norm auf Parlamentsabgeordnete nicht zulassen, da er gegen eine Vergleichbarkeit der Interessenlage streitet und die Extension im Übrigen mit einer erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigung (Verbot der Veranstaltung von Rundfunk) einherginge. *A limine* scheidet vor diesem Hintergrund ein Zulassungs- und Veranstaltungsverbot auf der Grundlage des § 53 Abs. 3 S. 2 i.V.m. S. 1 MStV ebenfalls aus, da Parlamentsabgeordnete nach hier vertretener Ansicht nicht als Zurechnungsobjekte im Sinne dieser Vorschrift qualifiziert werden können.¹⁵ Mithin hätte die Regelung

11 Vgl. Art. 13 Abs. 2 EUV.

12 Vgl. Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV.

13 Vgl. Art. 2 und 3 Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments.

14 Für das Bundesverfassungsrecht vgl. insoweit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sowie BVerfGE 40, 296 (314); H. Klein/K. Schwarz, in: G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, Grundgesetzkommentar, 102. Aufl., 2024 München, Art. 38 GG, Rn. 215. Für das Landesverfassungsrecht s. bspw. Art. 27 Abs. 3 Landesverfassung Baden-Württemberg (LV BW). Gesetzliche Vertreter bzw. leitende Bedienstete könnten von daher allenfalls Mitglieder des Parlamentspräsidiums sein.

15 Auf den Umstand, dass in der hier diskutierten Causa *Silvio Berlusconi* zudem die Voraussetzungen eines verbundenen Unternehmens (noch) nicht vorlagen, wurde oben Fn. 5 bereits hingewiesen.

des § 53 Abs. 3 MStV einer Beteiligung des Parlamentsabgeordneten *Silvio Berlusconi* an der ProSiebenSat.1 Media SE nicht entgegengestanden.

2. Parteien und Wählervereinigungen

§ 53 Abs. 3 S. 1 Var. 3 MStV weitet den Inkompatibilitätstatbestand auf Parteien und Wählervereinigungen aus. Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren sich auf Parteien.

a) Rundfunkbeteiligung politischer Parteien

Grundsätzlich sind Parteien kein Teil der organisierten Staatlichkeit.¹⁶ Vielmehr handelt es sich bei ihnen um frei gebildete privatrechtliche Vereinigungen, die in der gesellschaftlichen Sphäre wurzeln und deshalb grundrechtsfähig sind.¹⁷ Angesichts ihres aus Art. 21 Abs. 1 GG fließenden Verfassungsauftrags, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, könnte es deshalb *prima facie* nicht ausgeschlossen erscheinen, Parteien als Träger der Rundfunkfreiheit anzuerkennen.¹⁸

Dennoch gehen Rechtsprechung¹⁹ und rechtswissenschaftliches Schrifttum²⁰ zutreffend von der Notwendigkeit aus, die Beteiligung von Parteien an Rundfunkunternehmen zu begrenzen. Das Bundesverfassungsgericht

16 Martini, (Fn. 6), § 53 MStV Rn. 24.

17 BVerfGE 90, 241 (246); 121, 30 (53 f.). Zur Grundrechtsfähigkeit politischer Parteien s. ferner H. Reffken, Rundfunkbeteiligung politischer Parteien, NVwZ 2008, 857 (858).

18 P. Huber, in: P. Badura/H. Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre BVerfG, 2. Band, Tübingen 2001, S. 609 (817); H. Maurer, Die politischen Parteien im Prozeß, JuS 1992, 296 (298); Reffken, NVwZ 2008, 857 (859). Für eine ausführlichere Darstellung dieser Thematik s. M. Cordes, Medienbeteiligungen politischer Parteien, Göttingen 2009, S. 174.

19 BVerfGE 121, 30 ff. Für eine detaillierte Darstellung der Rechtsprechung zur Rundfunkbeteiligung politischer Parteien s. F. Schoch, Information der lokalen Öffentlichkeit durch kommunale Amtsblätter und Telemedienangebote, Stuttgart 2019, S. 32 ff.

20 S. hierzu M. Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit von politischen Parteien, Berlin 2006, S. 336 ff.; H. Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991, S. 106 ff.; ders., Medienbeteiligungen politischer Parteien im Lichte des Rundfunkverfassungsrechtes, in: M. Morlok/U. v. Alemann/T. Streit (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, Baden-Baden 2004, S. 72 (75); Martini, (Fn. 6), § 53 MStV Rn. 24; A. Rauchhaus, Rundfunk und Staat, Berlin 2014, S. 267; Reffken, NVwZ 2008, 857 ff.; Schuler-Harms, (Fn. 9), § 53 MStV Rn. 26.

hat dies mit der Staatsnähe von Parteien begründet und sie deshalb als Adressat des rundfunkrechtlichen Staatsferne-Gebots eingeordnet. Aufgrund ihrer verfassungsrechtlich abgesicherten Vermittlungsfunktion zwischen Gesellschaft und Staat nähmen Parteien trotz ihrer Verwurzelung in der gesellschaftlichen Sphäre eine besondere Stellung ein und wirkten dadurch in den Bereich der Staatlichkeit hinein.²¹ Hieraus resultiere eine besondere Staatsnähe der Parteien, da sie ihrem Wesen nach auf die Erlangung staatlicher Macht ausgerichtet seien und entscheidenden Einfluss auf die Besetzung von Staatsämtern ausübten. In einer Parteiendemokratie käme es deshalb notwendigerweise zu personellen Überschneidungen zwischen politischen Parteien und Staatsorganen, weshalb Parteien maßgeblichen Einfluss auf Beschlüsse und Maßnahmen von Parlamenten und Regierungen ausüben könnten.²² Aus diesem Grund sei parteilicher Einfluss – zumindest der parlamentarischen Mehrheitsparteien – kaum noch von staatlichem Einfluss zu unterscheiden.²³ Insofern zielt § 53 Abs. 3 S. 1 Var. 3 MStV darauf ab, eine Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung des Wahlvolkes durch die Veranstaltung von „Partei-Rundfunk“ zu verhindern.

21 So BVerfGE 121, 30 (53 f.). S. auch Nds. StGH, Urt. v. 6.9.2005 – StGH 4/05, ZUM-RD 2006, 321 (327 f.) m. Anm. von *Schneider/Wimmer*, NdsVbl. 2006, 325.

22 BVerfGE 121, 30 (54 f.) unter Bezugnahme auf BVerfGE 3, 19 (26); 14, 121 (133); 20, 56 (99, 101); 44, 125 (145 f.); 52, 63 (83); 107, 339 (358 f.). Vgl. hierzu auch *D. Schuster*, Meinungsvielfalt in der dualen Rundfunkordnung, Berlin 1990, S. 148, der von der inneren Verknüpfung zwischen dem Willen von Exekutive und Legislative einerseits und den Interessen der Parteien andererseits spricht und dies als maßgeblichen Grund dafür ansieht, dass im Zusammenhang mit der Rundfunkfreiheit Parteien dem Staat zuzurechnen seien.

23 BVerfGE 121, 30 (55). Zuvor bereits BVerfGE 73, 118 (165). Im Schrifttum wird diese Auffassung u.a. geteilt von *P. Huber*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, K&R 2004, 216 (222); *ders.*, Festschrift 50 Jahre BVerfG, (Fn. 18), S. 609 ff.; *B. Holznagel*, Konvergenz in lokalen und regionalen Medienmärkten – Spielräume für eine Beteiligung kommunaler TK-Unternehmen an Rundfunkveranstaltungen, MMR 2011, 300 ff.; *M. Müller*, Partei-TV? – Zur Vergewisserung der Dogmatik der Rundfunkfreiheit, AfP 2009, 433 (438); *W. Schulz*, Kommunikationsverfassung, Kommunikationsgrundrechte, Staatsfreiheit – Staatsfreiheit als Gestaltungsprinzip, AfP 2013, 464 (469); *Schuster*, Meinungsvielfalt (Fn. 22), S. 148.; *K. Stumper*, Politische Parteien und deren Ansprüche auf Wahlwerbung im Rundfunk, ZUM 1994, 98 ff.

b) Reichweite der Regelung

Mit dem Begriff „Partei“ nimmt § 53 Abs. 3 S. 1 MStV auf die Definitionsnorm in § 2 Abs. 1 PartG Bezug. An der Inkompatibilitätsregelung fällt jedoch auf, dass – anders als bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts – für Parteien und Wählervereinigungen keine Erstreckung auf deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete erfolgt. Dieses Normverständnis resultiert sowohl aus dem klaren Wortlaut des § 53 Abs. 3 S. 1 MStV („deren“, „sowie“) als auch aus der systematischen Stellung der natürlichen Zurechnungspersonen vor der Erwähnung von Parteien und Wählervereinigungen. Das Zulassungs- und Verbandsverbot aus § 53 Abs. 3 S. 1 MStV gilt mithin nur für diese politischen Institutionen als solche, nicht aber für deren gesetzliche Vertreter (wie den Parteivorstand²⁴) oder leitende Bedienstete (wie z.B. einen Geschäftsführer bzw. Generalsekretär).

Abermals strahlt dieses Interpretationsergebnis auf die Regelung in § 53 Abs. 3 S. 2 MStV aus. Der dort angesprochene Unternehmensverbund bedarf eines Zurechnungssubjekts i.S.d. § 53 Abs. 3 S. 1 MStV, welches nach dem vorstehend Dargelegten nur eine Partei oder Wählervereinigung, nicht aber deren gesetzlicher Vertreter oder leitender Bedienstete sein kann. Schon allein deshalb stand § 53 Abs. 3 MStV einer Beteiligung des Parteivorsitzenden *Silvio Berlusconi* an dem deutschen Fernsehveranstalter ProSiebenSat.1 Media SE nicht entgegen.²⁵ An diesem Ergebnis vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass zu seinen Lebzeiten die *Forza Italia* als „Ein-Mann-Partei“ wahrgenommen wurde. Juristisch betrachtet, machte dies die natürliche Person *Silvio Berlusconi* nicht zu einer Partei i.S.d. deutschen Medienrechts.

Im Übrigen dürften auch hier die Voraussetzungen einer Normextension im Wege der Analogie nicht vorliegen: Zwar kann für die Mitglieder eines Parteivorstands, anders als für Parlamentsabgeordnete, noch von einer Vergleichbarkeit der Interessenlage ausgegangen werden; ob des klaren Wortlauts und der klaren Systematik des § 53 Abs. 3 S. 1 MStV dürfte es allerdings an einer planwidrigen Regelungslücke fehlen. Hinzu kommt erneut, dass die aus einem Verbandsverbot resultierende Beschränkung der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG einer expliziten gesetzgeberischen Entscheidung bedarf.

24 Vgl. § 11 Abs. 3 PartG.

25 Losgelöst davon sei erneut an den Umstand erinnert, dass die von *Silvio Berlusconi* geplante Beteiligungsveränderung den Tatbestand eines Unternehmensverbunds (noch) nicht erfüllt hätte; vgl. hierzu oben Fn. 5.

3. Zwischenergebnis

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass es nach der aktuellen Fassung des § 53 Abs. 3 MStV zu folgender Situation kommen kann: Zwar wäre es dem Parlament als Organ einer juristischen Person des öffentlichen Rechts (EU, Bundesrepublik Deutschland, Land) untersagt, „Parlamentssendungen“²⁶ zu veranstalten, nicht aber einem einzelnen Abgeordneten als Mitglied dieses Organs. Auch wäre es einer Partei als solcher verboten, als Rundfunkveranstalter aufzutreten oder einen beherrschenden Einfluss auf diesen auszuüben. Dem Mitglied des Parteivorstands wäre es jedoch möglich, selbst als Rundfunkveranstalter zu agieren oder an einem solchen unmittelbar bzw. mittelbar in unbegrenzter Höhe Gesellschaftsanteile zu halten. Ob dieses Auslegungsergebnis des einfachen Rechts mit der Verfassung in Einklang steht, soll im nächsten Schritt (III.) untersucht werden.

III. Verfassungsrechtliches Gebot der Staatsferne des Rundfunks

1. Dogmatischer Ausgangspunkt

Vor nunmehr 63 Jahren hat das Bundesverfassungsgericht in seinem ersten Rundfunkurteil das Gebot der Staatsferne des Rundfunks aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG hergeleitet²⁷ und seitdem im Rahmen seiner weiteren Rechtsprechung verfeinert.²⁸ Nach dieser Rechtsprechung hat der Staat als Garant der Rundfunkfreiheit ihren dienenden Charakter zur Geltung zu bringen.²⁹ Dies erfordert eine Rundfunkordnung, die eine freie und offene Meinungsbildung gewährleistet, indem sie die Vielfalt der bestehenden Meinungen in möglichstster Breite und Vollständigkeit zum Ausdruck bringt.³⁰ Der

26 Vgl. hierzu Dörr, in: HK-MStV, Heidelberg Oktober 2023, § 53 MStV, Rn. 12 m.w.N.; Schuler-Harms, (Fn. 9), § 53 MStV Rn. 24.

27 BVerfGE 12, 205 (261 f.).

28 Für eine detaillierte sowie chronologische Darstellung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Staatsferne-Gebot des Rundfunks s. Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks (Fn. 20), S. 22 ff.; Rauchhaus, Rundfunk und Staat (Fn. 20), S. 86 ff.; Schoch, Information der lokalen Öffentlichkeit (Fn. 19), S. 26 ff.

29 Vgl. BVerfGE 31, 314 (325); 73, 118 (182); 90, 60 (88); 121, 30 (52); 136, 9 (43).

30 BVerfGE 57, 295 (325); 73, 118 (157), 74, 297 (324); 121, 30 (52); 136, 9 (43); 149; 222 (260); 158, 389 (412); BVerfG, Beschl. v. 24.4.2023 – 1 BvR 601/23, NVwZ 2024, 55. Vgl. insoweit auch § 26 Abs. 1 S. 2 MStV („Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das

Rundfunk agiert dabei nicht nur als Medium, sondern zugleich auch als Faktor der Meinungsbildung.³¹ Als „vierte Gewalt“ hat er wahrheitsgemäß, ausgewogen und unparteiisch über das gesellschaftliche und politische Geschehen zu informieren und hierdurch die Rezipienten zur Teilnahme am Meinungsbildungsprozess zu befähigen.³²

Dieser Orientierungs- und Vermittlungsfunktion kann der Rundfunk nur dann funktionsadäquat gerecht werden, wenn er staatsfern und damit unabhängig,³³ d.h. frei von politischer Einflussnahme und Instrumentalisierung agiert.³⁴ Der dogmatische Ursprung des Gebots der Staatsferne wird dabei neben der bereits erwähnten Vielfaltssicherung³⁵ auch im demokratischen Prinzip der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) sowie im Gebot der Chancengleichheit des politischen Willensbildungsprozesses (Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie Art. 21 Abs. 1 GG) verortet.³⁶ Dem Staat sind

internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben.“) und § 59 Abs. 1 S. 1 und 2 MStV („Im privaten Rundfunk ist inhaltlich die Vielfalt der Meinungen im Wesentlichen zum Ausdruck zu bringen. Die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen müssen in den Vollprogrammen angemessen zu Wort kommen; Auffassungen von Minderheiten sind zu berücksichtigen.“).

- 31 BVerfGE 12, 205 (260); 57, 295 (320); *Gersdorf*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, in: Morlok/v. Alemann/Streit (Hrsg.) (Fn. 20), S. 72. Vgl. insoweit auch § 26 Abs. 1 S. 1 MStV: „Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen.“
- 32 *Gersdorf*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, in: Morlok/v. Alemann/Streit (Hrsg.) (Fn. 20), S. 71; *ders.*, Staatsfreiheit des Rundfunks (Fn. 20), S. 85, der das Massenmedium Rundfunk deshalb als „Kommunikationsbrücke“ zwischen dem gesellschaftlichen und staatlichen Meinungs- und Willensbildungssystem bezeichnet; diese Aufgabe der Medien sei genuin gesellschaftlich und damit nichtstaatlich; *ders.*, K&R 2022, 41 (44).
- 33 *Holznapel*, MMR 2011, 300 (301).
- 34 Vgl. BVerfGE 90, 60 (88). Historisch lässt sich das Ziel der Verhinderung einer politischen Instrumentalisierung des Rundfunks auf die unheilvolle und bis dahin präzedenzlose Dimension der Propaganda im NS-Staat zurückführen; vgl. *T. Mast*, Staatsferne der Medien und Staat im Diskurs, ZUM 2023, 666. S. hierzu ferner *Gersdorf*, K&R 2022, 41 (45).
- 35 Vgl. BVerfGE 136, 9 (43 f.). Näher zum Vielfalts- bzw. Pluralitätsgebot *Angelov*, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 345 ff.; *Ferreau*, ZUM 2022, 505 (506); *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks (Fn. 20), S. 79 ff.; *Rauchhaus*, Rundfunk und Staat (Fn. 20), S. 76 ff.
- 36 Für eine detaillierte Darstellung der dogmatischen Herleitung des Gebots der Staatsferne des Rundfunks s. *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks (Fn. 20), S. 58 ff.;

deshalb solche Einwirkungen auf den Rundfunk untersagt, die den sich vom Volk zu den Staatsorganen vollziehenden Meinungs- und Willensbildungsprozesses konterkarieren und dadurch eine Manipulation des politischen Kräfteverhältnisses ermöglichen.³⁷ Um nicht nur den „manifesten Gefahren unmittelbarer Lenkung oder Maßregelung des Rundfunks“ entgegenzuwirken, sondern auch, „weitergehend, alle mittelbaren und subtilen Einflussnahmen des Staates“ zu verhindern, folgt aus dem Staatsferne-Gebot mithin ein staatliches Veranstaltungs-, Beherrschungs-, Einmischungs- und Beeinträchtigungsverbot.³⁸

2. Adressaten des Gebots der Staatsferne

a) Staatsorgane

Adressat des Gebots der Staatsferne des Rundfunks ist zunächst die Exekutive. Zu dieser zählt insbesondere die Regierung als Ganzes, die einzelnen Ministerien sowie die ihnen jeweils unterstellte, hierarchisch organisierte Verwaltung.³⁹ Diese Stellen sind zur unmittelbaren Ausübung staatlicher Macht berufen und infolgedessen strikt dem Gebot der Staatsferne unterworfen.⁴⁰ Neben der Exekutive erstreckt sich das Staatsferne-Gebot jedoch

Rauchhaus, Rundfunk und Staat (Fn. 20), S. 71 ff. Für eine kurze Darstellung vgl. *Gersdorf*, K&R 2022, 41 (44).

37 So mit Recht schon *Gersdorf*, *Staatsfreiheit* des Rundfunks (Fn. 20), S. 89. S. ferner *Ferreau*, ZUM 2022, 505 (506). Laut *Gersdorf*, K&R 2022, 41 (44) ist dem Staat deshalb die Mitwirkung am gesellschaftlichen sowie grundrechtlich umhегten Kommunikationsprozess und damit die Beteiligung am Rundfunk – gleich in welchem Maße – prinzipiell verfassungsrechtlich untersagt; abgeschwächt hingegen *Mast*, ZUM 2023, 666 (667), der aus dem Grundgesetz kein „Verfassungsgebot prinzipiell staatsfreier Kommunikation“ herleitet, sondern lediglich ein Verbot der wettbewerbsverzerrenden Rundfunk-Instrumentalisierung.

38 Vgl. BVerfGE 121, 30 (53) unter Verweis auf BVerfGE 73, 118 (183); 83, 238 (323); 96, 60 (87). S. ferner *J. Säcker*, Zur Rundfunkfähigkeit der staatlichen Unternehmen und der von ihnen abhängigen Gesellschaften am Beispiel der deutschen Telekom AG, K&R 2012, 324 (325). Für eine detaillierte Darstellung der Reichweite und des Inhalts des Gebots der Staatsferne des Rundfunks s. *Gersdorf*, *Staatsfreiheit* des Rundfunks (Fn. 20), S. 90 ff.; *Rauchhaus*, Rundfunk und Staat (Fn. 20), S. 84 ff. Zum Beherrschungsverbot i.Ü. *Mast*, ZUM 2023, 666 (674).

39 Vgl. *Angelov*, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 338; *Gersdorf*, *Staatsfreiheit* des Rundfunks (Fn. 20), S. 104; *Holznagel*, MMR 2011, 300 (301); *Schuster*, Meinungsvielfalt (Fn. 22), S. 146.

40 *Gersdorf*, *Staatsfreiheit* des Rundfunks (Fn. 20), S. 104.

auch auf die Legislative. In einer Demokratie ist das Parlament zentral für die Gestaltung und Bildung des Staatswillens. Von daher ist es – wie die Exekutive – im besonderen Maße öffentlicher Kontrolle und Kritik ausgesetzt und bedarf hierfür einer Rückbindung an die Meinungen der Wahlbürger.⁴¹

Für beide Staatsorgane besteht mithin der Anreiz, den Willensbildungsprozess des Volkes durch Einwirkungen auf den Rundfunk zu beeinflussen und auf diese Weise den Volks- an den Staatswillen anzugleichen.⁴² Insofern haben staatliche Akteure – wie alle anderen öffentlichen Akteure auch – ein Interesse daran, positive Berichterstattung über sich selbst zu erreichen und negative Berichterstattung nach Möglichkeit zu verhindern. Erlangten diese Akteure bestimmenden Einfluss auf die Berichtsgegenstände und redaktionelle Linie des Rundfunkveranstalters, bestünde mithin ein gravierendes Missbrauchspotenzial.⁴³ Diese Missbrauchsgefahr zugunsten des eigenen politischen Interesses besteht im Übrigen nicht nur bei unmittelbaren oder mittelbaren Trägern von Staatsgewalt, sondern auch bei Parteien und Wählervereinigungen.⁴⁴

b) Parlamentsabgeordnete

Mit Blick auf die konkrete Bestimmung des Adressatenkreises des Staatsferne-Gebots bleibt die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung und das rechtswissenschaftliche Schrifttum jedoch vage. Über die unmittelbar erfassten Staatsorgane hinaus bieten Begriffe wie „staatliche Akteure“⁴⁵, „staatsnahe Akteure“⁴⁶, „staatsunfreie Personen“⁴⁷, „dem Staat zuzurechnende Einrichtungen“⁴⁸ oder Ähnliches nur abstrakte Anhaltspunkte für die Erstreckung des Staatsferne-Gebots auf bestimmte öffentliche Stellen,

41 Vgl. Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks (Fn. 20), S. 105. S. ferner Angelov, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 338.

42 Gersdorf, Staatsfreiheit des Rundfunks (Fn. 20), S. 93. Zum Spannungsverhältnis zwischen zulässiger regierungsamtlicher und parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit einerseits sowie der parteipolitisch motivierten Beeinflussung des Wählerwillens durch Medien andererseits zudem Dörr, (Fn. 26), § 53 MStV, Rn. 14; Martini, (Fn. 6), § 53 MStV Rn. 27 ff.

43 Mast, ZUM 2023, 666 (670).

44 S. hierzu schon oben sub II. 2. a).

45 Vgl. Mast, ZUM 2023, 666 (670).

46 Vgl. Martini, (Fn. 6), § 53 MStV Rn. 24.

47 Säcker, K&R 2012, 324 (325).

48 Dörr, (Fn. 26), § 53 MStV, Rn. 12.

Ämter, Mandate oder natürliche Personen. Die Frage, ob auch Parlamentsabgeordnete von diesem Gebot erfasst werden, lässt sich deshalb nur durch teleologische Argumentation ermitteln.

Parlamentarier stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis und sind als Mandatsträger Teil der Legislative.⁴⁹ Als „Vertreter des ganzen Volkes“⁵⁰ sind sie unmittelbar demokratisch legitimierte Repräsentanten der Staatsgewalt und damit unmittelbare staatliche Akteure.⁵¹ Als Teil der Legislative unterfallen sie dem demokratischen Prinzip der „Herrschaft auf Zeit“. Zur Verlängerung ihrer Mandatszeit sind sie auf gesellschaftliche Unterstützung angewiesen. Hieraus resultiert der Anreiz, diese Unterstützung durch eine möglichst positive Darstellung der Fraktions- und ggf. Regierungspolitik sowie des eigenen politischen Wirkens und der eigenen politischen Agenda zu fördern. Die Ratio des Gebots der Staatsferne – die Verhinderung der Manipulation eines sich frei von staatlicher Beeinflussung bildenden Markts der Meinungen⁵² – lässt sich also nicht nur auf die Legislative als Ganzes übertragen, sondern beansprucht – *pars pro toto* – auch Gültigkeit für die das Gesetzgebungsorgan konstituierenden individuellen Mandatsträger. Bereits 1978 nahm das OVG Lüneburg deshalb folgerichtig an, dass jedenfalls die Mitglieder des Landtages im Rahmen der Rundfunkfreiheit als Repräsentanten des Staates zu qualifizieren seien.⁵³

In seiner Entscheidung zum ZDF-Staatsvertrag ist das Bundesverfassungsgericht dieser Einschätzung ebenfalls gefolgt: So hat es konstatiert, dass der Rundfunk inhaltlich nicht von Repräsentanten und Amtsträgern des Staatsapparates geformt sein dürfe. Die Zusammensetzung der Gremien einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt müsse deshalb die Möglichkeit einer Instrumentalisierung der Berichterstattung im Sinne der Machtgewinnung oder des Machterhalts solcher Akteure wirksam ausschließen.⁵⁴ Zwar bezieht sich diese Rechtsprechung lediglich auf die Besetzung von Aufsichtsgremien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten.

49 S. hierzu schon oben *sub* II. 1. b).

50 Vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

51 Dafür spricht auch die Auslegung von Sacker, K&R 2012, 324 (325), der darauf abstellt, dass staatsunfreie Akteure staatlichem Einfluss unterliegen, was bei Parlamentsabgeordneten der Fall ist.

52 S. hierzu bereits oben *sub* III. 1.

53 OVG Lüneburg, Urt. v. 29.8.1978 II A 196/76, DÖV 1979, 170. Vgl. auch Schuster, Meinungsvielfalt (Fn. 22), S. 146.

54 BVerfGE 136, 9 (38 ff.). Zur Repräsentanz staatlicher Vertreter in den Organen öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten s. ferner Gersdorf, K&R 2022, 41 (43).

Jedoch lässt sich dieser verfassungsgerichtliche Gedanke (Instrumentalisierungsverbot⁵⁵) entsprechend der Ratio des Staatsferne-Gebots auch auf die unmittelbare Veranstaltung von Rundfunk durch Parlamentarier oder auf deren unmittelbare bzw. mittelbare Beteiligung an Rundfunkveranstaltern übertragen. Nur so kann im Übrigen der Gefahr einer Umgehung des Gebots der Staatsferne durch „Strohmann“-Konstruktionen wirksam begegnet werden.

c) Parteimitglieder

Für Parteimitglieder bedarf es demgegenüber einer differenzierten Betrachtung:

Für sich genommen, vermag eine reine Parteimitgliedschaft die Erstreckung des verfassungsrechtlichen Staatsferne-Gebots auf diesen Adressatenkreis noch nicht zu rechtfertigen. Die durch eine Parteimitgliedschaft zum Ausdruck kommende politische Grundeinstellung begründet keine automatische Gefahr, dass ein Rundfunkveranstalter zugunsten dieser politischen Einstellung instrumentalisiert werden könnte. Eine strikte Separierung von Rundfunkveranstaltern und Parteien im Sinne einer völligen Entpolitisierung des Rundfunks ist illusorisch und durch das Gebot der Staatsferne auch deshalb nicht geboten, weil die Veranstaltung von Rundfunk Achtungs-, Sorgfalts- und Ausgewogenheitspflichten⁵⁶ zu genügen hat.⁵⁷ Hinzu kommt, dass Demokratie auf ein parteipolitisches Engagement seiner Bürger angewiesen ist, um funktionieren zu können. Dies setzt eine möglichst breite Verwurzelung von Parteien in der Zivilgesellschaft voraus, die ihrerseits dem „einfachen“ Parteimitglied jedoch nicht zum Nachteil gereichen darf. Veranstalter von Rundfunk oder im Rundfunk Tätige müssen deshalb weder unpolitisch noch unparteiisch sein, sondern können sich im Rahmen ihrer Tätigkeit eigenständig und frei zur Politik äußern.⁵⁸

55 Vgl. BVerfGE 136, 9 (42) unter Verweis auf BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (325); 90, 60 (88); 121, 30 (53).

56 Vgl. insoweit etwa die §§ 3, 6, 26 und 59 MStV.

57 Vgl. Angelov, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 344. S. ferner Mast, ZUM 2023, 666 (674); U. Pätzold, Die Rundfunkfreiheit und die Parteien, in: J. Becker (Hrsg.), Wahlwerbung politischer Parteien im Rundfunk, Baden-Baden 1990, S. 103: „Die parteipolitischen Orientierungen im Rundfunk ausschalten zu wollen, wäre illusorisch“.

58 Angelov, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 344 m.w.N.

Dafür spricht auch, dass die Parteizugehörigkeit oder politische Einstellung kein (negatives) Zulassungskriterium i.S.d. § 53 Abs. 1 MStV ist. Themenauswahl und Gestaltung eines Rundfunkprogramms sind vielmehr vom Kern der Rundfunkfreiheit – der Programmautonomie – geschützt und dürfen deshalb im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben einer politischen Tendenz folgen.⁵⁹ Das aus dem Gebot der Staatsferne fließende Verbot einer parteipolitischen Instrumentalisierung des Rundfunks ist deshalb nicht als Pflicht zur Un- bzw. Überparteilichkeit zu verstehen, sondern als Garant für eine freie Meinungsbildung und Meinungsvielfalt.⁶⁰ Es soll den parteipolitischen Wettbewerb vor der vorherrschenden Meinungsmacht einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe (Partei) schützen und insoweit den Rundfunk vor einer Instrumentalisierung als propagandistisches Mittel bewahren.⁶¹

In Bezug auf die Mitglieder des Parteivorstands unter Einschluss des Parteivorsitzenden ist dies jedoch anders zu bewerten. Wie ausgeführt, wird das Gebot der Staatsferne für Parteien mit der Gefahr einer Instrumentalisierung des Rundfunks zu Zwecken der parteipolitischen Agenda begründet, weshalb ein von parteipolitischer Einflussnahme und Beherrschung unabhängiger Rundfunk gewährleistet werden soll.⁶² Zwar geht das rechtswissenschaftliche Schrifttum im Regelfall davon aus, dass die Gefahr einer Usurpation der öffentlichen Meinung neben dem Staat lediglich von gesellschaftlichen Gruppierungen (wie etwa Parteien) als solchen auszugehen vermag.⁶³ Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass solche gesell-

59 *Angelov*, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 344. Auch *Gersdorf*, K&R 2022, 41 (45) betont, dass eine politische Berichterstattung im Rundfunk für das demokratische Gemeinwesen unverzichtbar sei.

60 *Angelov*, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 344. So im Ergebnis auch BVerfGE 12, 205 (261); 57, 295 (320); 83, 238 (295).

61 Zur Gefahr der Unterwerfung des Rundfunks unter politische Interessen vgl. BVerfGE 121, 30 (52 f.).

62 S. dazu bereits oben *sub* II. 2. a) sowie *Angelov*, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 349. So auch *Mast*, ZUM 2023, 666 (674), dem zufolge das Beherrschungsverbot einem in abstrakt-genereller Hinsicht unbeherrschten Medienwesen, in welchem die Medienveranstalter grundsätzlich frei von Bestimmung agieren, diene.

63 Vgl. etwa *Angelov*, Vermögensbildung politischer Parteien (Fn. 20), S. 345: „(...) die Auslieferung des Mediums Rundfunks an eine gesellschaftliche Gruppe verhindern“; *Holznapel*, MMR 2011, 300 (301): „(...) dass der Rundfunk nicht einer oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert wird“; *Rauchhaus*, Rundfunk und Staat (Fn. 20), S. 267: „der Absicherung des Rundfunks gegenüber einer Beherrschung des Meinungsmarktes durch einzelne gesellschaftliche Gruppen“; *J. Stender-Vorwachs*,

schaftlichen Gruppen Meinungen mit dem Ziel bündeln, eine möglichst große Wahrnehmung auf dem Meinungsmarkt zu erzielen. Die Motivation, Rundfunk zu eigenen politischen Zwecken zu instrumentalisieren, besteht aber nicht nur bei gesellschaftlichen Gruppierungen als solchen, sondern ausnahmsweise auch bei Einzelpersonen, sofern diese für die Gruppe von zentraler Bedeutung sind.

Die Mitgliedschaft im Parteivorstand oder gar die Ausübung des Parteivorsitzes zeugt von einem besonderen politischen Engagement, welches in der Regel mit beruflichen Ambitionen im politischen Raum verknüpft ist. Dies hinwiederum befördert die Motivation, mit rundfunktechnischen Mitteln sowohl die Darstellung der eigenen Partei als auch der eigenen Person in der Öffentlichkeit zu fördern. Wie beim Mandatsträger, der durch die Instrumentalisierung des Rundfunks sein Verbleiben im Amt zu sichern beabsichtigt, besteht auch bei einem Mitglied des Parteivorstands oder beim Parteivorsitzenden der Anreiz, durch Rundfunk in ein solches öffentliches Mandat oder Amt zu gelangen oder ein bereits erlangtes Amt oder Mandat zu verteidigen. Zwar mögen hinter dem Erwerb von Anteilen an einem Rundfunkunternehmen durch eine solche Person – wie der Fall *Silvio Berlusconi* anschaulich verdeutlicht – auch außerpolitische, ökonomische Zwecke stehen. Bei einer Mitgliedschaft im Parteivorstand oder der Ausübung des Parteivorsitzes werden sich die hinter einem Anteilserwerb stehenden politischen und ökonomischen Motive jedoch kaum trennen lassen. Als gesetzlicher Vertreter und „Oberhaupt“ der gesellschaftlichen Gruppierung „Partei“ verfolgt das Vorstandsmitglied bzw. der Parteivorsitzende im Regelfall auch deren Parteiinteressen. Hieraus resultierte die latente und permanente Gefahr, den Rundfunk für parteipolitische Zwecke zu instrumentalisieren. Hinzu kommt, dass sich das aus dem Gebot der Staatsferne fließende Verbot eines „Partei-Rundfunks“ durch die Zwischenschaltung eines Vorstandsmitglieds oder des Parteivorsitzenden als „Strohmann“ leicht umgehen ließe.⁶⁴ All dies streitet für die Schlussfolgerung, dass jedenfalls Parteimitglieder mit zentralen parteipolitischen Funktionen (Mitglied des Parteivorstands oder Parteivorsitz) vom verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne des Rundfunks umfasst sind.

Staatsferne- und Gruppenferne in einem außenpluralistisch organisierten privaten Rundfunksystem, S. 39, 40. Vgl. letztlich auch BVerfGE 73, 118 (153).

64 Zu dieser Überlegung s. für die Parlamentsabgeordneten bereits oben *sub* III. 2. b).

IV. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass das in § 53 Abs. 3 S. 1 MStV einfachgesetzlich ausbuchstabierte Staatsferne-Gebot über die dort explizit erwähnten gesetzlichen Vertreter und leitenden Bediensteten hinaus keine dem Staat oder der staatlichen Sphäre zuzurechnenden natürlichen Personen wie Parlamentsabgeordnete erfasst. Darüber hinaus hat der einfache Gesetzgeber die Gefahr verkannt, dass eine politische Instrumentalisierung des Rundfunks nicht nur durch eine Partei als solche, sondern auch durch ihre zentralen Repräsentanten (Mitglied des Parteivorstands, Parteivorsitzende/r) zu erfolgen vermag.

Da § 53 Abs. 3 MStV in seiner aktuellen Fassung eine unmittelbare Veranstaltung von Rundfunk und eine unmittelbare oder mittelbare Beherrschung durch Parlamentsabgeordnete oder Parteivorsitzende zulässt, ist die Norm folglich als teilweise verfassungswidrig einzustufen. Diese Einschätzung wird schon seit längerem im rechtswissenschaftlichen Schrifttum geteilt.⁶⁵ Das durch die von *Silvio Berlusconi* geplanten Beteiligungsveränderungen ausgelöste medienrechtliche Störgefühl veranschaulicht zudem in eindrücklicher Weise, dass nicht nur der von § 53 Abs. 3 S. 1 MStV erfasste Personenkreis, sondern auch der für unternehmerische Verflechtungen geltende Zurechnungstatbestand in § 53 Abs. 3 S. 2 MStV zu eng gefasst ist.⁶⁶ Zu Recht fordert die KEK bereits seit 2009, dass diese Norm über den dort explizit erfassten aktienrechtlichen Verbundtatbestand (§ 15 AktG) hinaus auch auf die unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahmemöglichkeiten nach § 62 Abs. 1 und 2 MStV erweitert werden muss.⁶⁷ Der Gesetzgeber sollte die *Causa Silvio Berlusconi* deshalb als (erneuten) Weckruf begreifen

65 S. insoweit *Dörr*, (Fn. 26), § 53 MStV Rn. 18, 19, 15, 35;; *Ferreau*, ZUM 2022, 505 (508); *Gersdorf*, K&R 2022, 41 (47); *Martini*, (Fn. 6), § 53 MStV Rn. 22; *Schuler-Harms*, (Fn. 9), § 53 MStV Rn. 35. S. auch *Mast*, ZUM 2023, 666 (678), der in Bezug auf das Rundfunkrecht und die Umsetzung des Staatsferne-Gebots von schief stehenden normativen Leitplanken spricht.

66 Zur Erinnerung: Selbst wenn man *Silvio Berlusconi* wegen seiner Abgeordnetenstellung oder seines Parteivorsitzes entgegen der hier vertretenen Auffassung unter § 53 Abs. 3 S. 1 MStV subsumiert hätte, wäre die geplante Beteiligungsveränderung mangels Vorliegens der Voraussetzungen des § 53 Abs. 3 S. 2 MStV wohl dennoch zulässig gewesen; s. hierzu erneut oben Fn. 5.

67 KEK, Zwölfter Jahresbericht, 2009, S. 346, zu den wortgleichen Vorgängernormen in § 20a Abs. 3 und § 28 RStV.

und die Staatsferne-Regelung in § 53 Abs. 3 MStV auf ein verfassungsrechtlich solides sowie vielfaltssicherndes Fundament stellen.⁶⁸

68 Die Norm könnte etwa wie folgt neu gefasst werden: „Eine Zulassung darf nicht erteilt werden an juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme von Kirchen und Hochschulen, an politische Parteien und Wählervereinigungen sowie an deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete sowie an Abgeordnete des Bundestages oder der Landtage. Gleiches gilt für Unternehmen, auf die die in Satz 1 Genannten entsprechend der in § 62 MStV geregelten Grundsätze Einfluss ausüben können. Die Sätze 1 und 2 gelten für ausländische öffentliche oder staatliche Stellen einschließlich der in Satz 1 genannten Personen entsprechend.“