

–

## Pressemitteilung

–

### **Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 25. Mai 2007**

über eine Popularklage

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

- der Zustimmungsbeschlüsse des Bayerischen Landtags vom 12. Dezember 1991 (GVBI S. 451, BayRS 2251-6-S), 19. Dezember 1996 (GVBI S. 480, BayRS 2251-6-S) und 21. März 2000 (GVBI S. 116, BayRS 2251-6-S), soweit diese § 7 Abs. 8 des Rundfunkstaatsvertrags (RStV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 2001 (GVBI S. 502, BayRS 2251-6-S) Gesetzeskraft verleihen,
- des Art. 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Bayerisches Mediengesetz – BayMG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003 (GVBI S. 799, BayRS 2251-4-S), geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2006 (GVBI S. 1008),
- des Art. 4 Abs. 3 Sätze 3 und 4 des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ (Bayerisches Rundfunkgesetz – BayRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Oktober 2003 (GVBI S. 792, BayRS 2251-1-S), geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2006 (GVBI S. 1008),
- des § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 der Satzung über die Wahlwerbung in Angeboten nach dem Bayerischen Mediengesetz (Wahlwerbesatzung – WWS) vom 4. Februar 1999 (StAnz Nr. 6), geändert durch Satzung vom 25. März 2004 (StAnz Nr. 14)

I.

**Gegenstand der Popularklage** ist die Frage, ob verschiedene rundfunkrechtliche Regelungen, die Werbung für ein zugelassenes Volksbegehren und einen Volksentscheid im Rundfunk verbieten, mit der Bayerischen Verfassung vereinbar sind.

II.

1. Der **Antragsteller** war Beauftragter des Volksbegehrens „Aus Liebe zum Wald“, das im Jahr 2004 stattgefunden hat. Er ist der Auffassung, dass jedenfalls der Beauftragte eines Volksbegehrens die Möglichkeit haben müsse, Werbung zu einem zugelassenen Volksbegehren und zu einem Volksentscheid im Rundfunk einzubringen. Das derzeit geltende Verbot beeinträchtigt das in Art. 7 Abs. 2 BV gewährleistete Recht des Bürgers auf Information. In der Presse, im Kino und auf Plakatwänden dürfe geworben werden. Es gebe keinen Grund,

weshalb demgegenüber für den Rundfunk ein Werbeverbot erforderlich sei. Das Verbot greife auch in die Rundfunkfreiheit (Art. 111 a BV) ein. Dass Werbung für zugelassene Volksbegehren und für Volksentscheide anders behandelt werde als die nach geltendem Recht zulässige Werbung der Parteien vor Wahlen, verstoße zudem gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV). In beiden Fällen sei notwendigerweise ein Informationsprozess vorgeschaltet. Angesichts der hohen 10 %-Hürde für ein Volksbegehren, die innerhalb von nur 14 Tagen genommen werden müsse, sei es im Interesse der Funktionsfähigkeit der Volksgesetzgebung gesetzgeberische Pflicht, die Rundfunkwerbung für Volksbegehren und Volksentscheide zuzulassen.

2. Der **Bayerische Landtag**, die **Bayerische Staatsregierung**, der **Bayerische Rundfunk** und die **Bayerische Landeszentrale für neue Medien** halten die Popularklage für unbegründet. Art. 7 Abs. 2 BV schütze vor staatlicher Einflussnahme auf die Abstimmung, gebe aber keinen Anspruch gegen Dritte auf Information. Die Einschränkung der Werbung verstoße nicht gegen die Rundfunkfreiheit (Art. 111 a BV). Das grundsätzliche Verbot politischer Werbung diene vielmehr der Rundfunkfreiheit; gesichert werde die Chancengleichheit im politischen Meinungsstreit. Die Ausgewogenheit der Berichterstattung dürfe nicht durch massiven Werbeeinsatz unterlaufen werden. Im Rundfunk sei die Unterscheidung zwischen redaktionellem Teil und „Anzeigenteil“ nicht im gleichen Maß wie bei der Presse möglich. Es sei mit dem Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) vereinbar, dass Sendezeit nur aus Anlass von Wahlen, nicht aber für Volksbegehren und Volksentscheide eingeräumt werde. Wahlen und Volksgesetzgebung seien keine vergleichbaren Sachverhalte. Im Übrigen lasse sich bei Volksbegehren und Volksentscheiden die Möglichkeit konkurrierender Stellungnahmen nicht realisieren. Es würde dem Gebot der Gleichbehandlung nicht genügen, wenn allein der Beauftragte eines Volksbegehrens zu Wort käme.

### III.

**Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 25. Mai 2007 entschieden, dass die Popularklage teilweise begründet ist.**

**Das Verbot politischer Werbung im Rundfunk verstößt insoweit gegen die Rundfunkfreiheit (Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 BV), als es Werbung aus Anlass eines zugelassenen Volksbegehrens und eines Volksentscheids erfasst.**

**Die Veranstalter von Rundfunk sind berechtigt, jedoch von Verfassungs wegen nicht verpflichtet, Werbung für zugelassene Volksbegehren und für Volksentscheide in das Programm aufzunehmen. Eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit der nach geltendem Recht praktizierten Wahlwerbung.**

1. Die Rundfunkfreiheit ist in der Bayerischen Verfassung als eine dienende Freiheit konzipiert; sie „dient“ der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen (Art. 111 a Abs. 1 Satz 2 BV). Als Freiheitsrecht garantiert die Rundfunkfreiheit vor allem Programmfreiheit und schützt damit die Auswahl, den Inhalt und die Ausgestaltung der Programme gegen fremden, insbesondere staatlichen Einfluss.

a) Für Werbung ist charakteristisch, dass sie vollständig fremdproduziert ist, also inhaltlich vom Werbenden selbst – und nicht von der Redaktion des Rundfunkveranstalters – verantwortet wird. Es geht um Sendezeit, die Dritten eingeräumt wird (vgl. zu Drittsendungen § 42 RStV, Art. 4 Abs. 2 Nrn. 2 bis 5 BayRG, Art. 5 Abs. 5 bis 7 BayMG). Der Rundfunkveranstalter trägt lediglich die publizistische Verantwortung für das Verbreiten des Beitrags des Dritten. Werbung muss dabei als solche klar erkennbar, im Fernsehen durch optische, im Hörfunk durch akustische Mittel eindeutig von anderen Programmteilen getrennt sein (§ 7 Abs. 3 Sätze 1 und 2 RStV). Werbung in diesem Sinn einer Drittsendung ist jedenfalls grundsätzlich Teil der Programmfreiheit. Das ergibt bereits ihr Gehalt an Information und Meinung, ungeachtet dessen, ob Werbebeiträge für die Veranstaltung eines Rundfunkprogramms wirtschaftlich von Bedeutung sind. Insoweit besteht zwischen der Pressefreiheit nach Art. 111 BV und der Rundfunkfreiheit nach Art. 111 a BV kein ins Gewicht fallender Unterschied.

b) Zu den wesentlichen, durch die dienende Funktion der Rundfunkfreiheit vorgegebenen Aufgaben des Rundfunks gehört die Gewährleistung der Ausgewogenheit des Gesamtprogramms (Art. 111 a Abs. 1 Satz 6 BV). Diese Ausgewogenheit erweist sich in besonderem Maß an Themen politischer, aber auch weltanschaulicher und religiöser Art, mithin gerade jenen Gegenständen, die das Werbeverbot des § 7 Abs. 8 Satz 1 RStV erfasst. Während reine Wirtschaftswerbung (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 5 RStV) insoweit in der Regel keinen Konfliktstoff enthält, ist politische Werbung jedenfalls prinzipiell geeignet, die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sowie die Chancengleichheit und damit den intendierten Prozess freier Meinungsbildung zu beeinträchtigen.

c) Die Gefahr einer Störung der Ausgewogenheit des Gesamtprogramms besteht aber nicht ausnahmslos ohne Rücksicht auf den konkreten Anlass und seine Begleitumstände. Die Regeln über die Wahlwerbung politischer Parteien und Wählergruppen (§ 42 Abs. 2 RStV, Art. 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 Satz 2 BayRG, Art. 5 Abs. 5 BayMG i. V. m. §§ 1 ff. WWS) enthalten Ausnahmen für einen klar umrissenen Kreis von Betroffenen. Den Wahlvorschlagsberechtigten wird aus Anlass der in mehrjährigem Rhythmus stattfindenden Wahltermine in einem zeitlich eng begrenzten Umfang unter Berücksichtigung der Grundsätze der Chancengleichheit Werbung ermöglicht. In dieser Weise geordnet, auf bestimmte Anlässe beschränkt und zudem wie jede Werbung vom redaktionellen Programm optisch oder akustisch getrennt, stellen Wahlwerbesendungen die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms nicht infrage. Zur sachlichen Rechtfertigung dieser Regelungen wird einerseits die grundlegende Bedeutung von Wahlen und – damit einhergehend – der Parteien für das demokratische Staatswesen genannt, andererseits auf die Bedeutung von Hörfunk und Fernsehen als Werbemittel im öffentlichen Meinungsbildungsprozess anlässlich von Wahlen verwiesen.

d) Eben jene Gründe, die zur Rechtfertigung einer Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit durch die

Ausstrahlung von Wahlwerbung genannt werden, stehen dem generellen Verbot der Ausstrahlung von Werbung anlässlich von zugelassenen Volksbegehren oder von Volksentscheiden entgegen.

Das Volksgesetzgebungsverfahren nach der Bayerischen Verfassung läuft wie folgt ab: Es beginnt mit einer Vorprüfung im Zulassungsverfahren (Art. 63, 64 LWG). Die Zulassung eines Volksbegehrens durch das Bayerische Staatsministerium des Innern setzt u. a. voraus, dass ein mit Begründung versehener Gesetzentwurf eingereicht wird, dass 25.000 Unterschriften von Stimmberechtigten, die den Entwurf unterstützen, vorgelegt werden und dass das Begehren inhaltlich mit der Verfassung vereinbar ist. Es darf insbesondere keine unzulässige Verfassungsänderung und keine verfassungswidrige Einschränkung eines Grundrechts enthalten. Erachtet das Staatsministerium des Innern die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung nicht für gegeben, so hat es die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen (Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 LWG). Ist die Zulassung erteilt, findet das eigentliche Volksbegehren statt (Art. 65 ff. LWG). Es wird eine vierzehntägige Frist festgesetzt, während der sich die Bürger, die das Vorhaben unterstützen wollen, in bei den Gemeinden ausliegende Listen eintragen können. Ist ein Volksbegehren erfolgreich, schließt sich in der Regel der Volksentscheid an, bei dem alle Stimmberechtigten zur Abstimmung aufgerufen sind (Art. 74 Abs. 5 BV, Art. 75 ff. LWG).

aa) Die Volksgesetzgebung hat zwar nicht die grundlegende Bedeutung von Wahlen. Gleichwohl haben Volksbegehren und Volksentscheid ein hohes verfassungsrechtliches Gewicht. Die Volksgesetzgebung und die Parlamentsgesetzgebung stehen nach Art. 5 Abs. 1 BV gleichwertig nebeneinander. Volksgesetzgebung ist Ausdruck der Volkssouveränität (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 4 BV). Damit bringt die Bayerische Verfassung der Volksgesetzgebung eine hohe Wertschätzung entgegen. Volksbegehren bedürfen generell zu ihrer Gültigkeit eines Quorums von mindestens einem Zehntel der Stimmberechtigten (Art. 74 Abs. 1 BV, Art. 71 Abs. 2 LWG), Volksentscheide, wenn sie eine Verfassungsänderung beinhalten, eines Quorums von mindestens 25 v. H. der Stimmberechtigten (Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 LWG). Das macht die Volksgesetzgebung von einer hohen Publizität abhängig. Die spezifische Wirkungskraft, Aktualität und Reichweite von Hörfunk und Fernsehen als Werbemittel tragen dem besonders Rechnung.

bb) Das generelle Verbot der Werbung als Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheiden ist auch nicht damit zu rechtfertigen, dass der Grundsatz der Chancengleichheit wegen der Besonderheit dieser Volksgesetzgebung ansonsten schlechthin nicht zu wahren wäre. Es trifft zwar zu, dass die Rundfunkveranstalter, wenn sie im Rahmen von Abstimmungen Werbung ausstrahlen, gehalten wären, den Gruppierungen, die für ein Ja oder ein Nein zur Abstimmungsfrage eintreten, grundsätzlich gleiche Möglichkeiten zur Werbung für ihren Standpunkt zu bieten. Es gelten dieselben Regeln,

die auch die Wahlwerbung der politischen Parteien prägen. Nicht zutreffend ist aber, dass die Besonderheiten der Volksgesetzgebung die Wahrung der Chancengleichheit schlechthin unmöglich machen würden.

Die Problematik der Chancengleichheit bei Werbung für ein Volksbegehren oder einen Volksentscheid stellt sich nicht wesentlich anders dar, wenn der Rundfunk im Rahmen seines Auftrags nach Art. 111 a Abs. 1 Satz 2 BV im redaktionellen Programm über ein anstehendes Volksbegehren oder einen bevorstehenden Volksentscheid informiert. Auch hier gilt es, die Ausgewogenheit zu wahren. Nicht nur der Beauftragte des Volksbegehrens, sondern auch die „Gegner“ müssen in einem angemessenen Verhältnis zu Wort kommen. Das zwingt in jedem Fall zu einer repräsentativen Auswahl. Dass sich das Problem der Chancengleichheit bei dieser Auswahl nicht – wie bei Wahlen durch die konkreten Wahlvorschläge als Wettbewerber – gleichsam formal von selbst löst, bedeutet nur, dass eine ebenso von formaler Gleichheit vorgeprägte Ausgestaltung des Werbegeschehens bei Volksbegehren und Volksentscheiden nach der Natur der Sache nicht erwartet werden kann und deshalb von Rechts wegen auch nicht gefordert ist. Es obliegt der Entscheidung des Gesetzgebers oder der Träger des Rundfunks, ein Konzept zu entwickeln. Den verfassungsrechtlichen Erfordernissen wäre jedenfalls entsprochen, wenn etwa neben dem Beauftragten des Volksbegehrens den im Bayerischen Landtag vertretenen Parteien (soweit sie nicht selbst Initiatoren des Volksbegehrens sind) die Möglichkeit der Werbung für ihre Position zu dem gesetzgeberischen Vorhaben eingeräumt wäre.

Durch das dargestellte Zulassungsverfahren bei Volksbegehren ist zudem gewährleistet, dass nur für Gesetzgebungsvorhaben geworben werden kann, die im Einklang mit der Bayerischen Verfassung stehen.

2. Die Veranstalter von Rundfunk sind berechtigt (vgl. 1.), jedoch nicht verpflichtet, politische Werbung anlässlich von zugelassenen Volksbegehren und von Volksentscheiden in das Programm aufzunehmen.

a) Nach Art. 7 Abs. 2 BV übt der Staatsbürger seine Rechte nicht nur bei Wahlen, sondern u. a. auch durch Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden aus. Die grundrechtliche Gewährleistung erschöpft sich nicht darin, dem Bürger die Möglichkeit der Teilnahme an dem äußerlichen Vorgang der Abstimmung zu sichern. Echte Mitwirkung erfordert auch, dass er die Möglichkeit hat, sich über die Zulassung eines Volksbegehrens und zur Entscheidung über die Eintragung, über deren Modalitäten sowie zur Vorbereitung auf die Abstimmung beim Volksentscheid ein Mindestmaß an Informationen zu verschaffen. Bezogen auf den Rundfunk deckt sich das mit dem Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 112 Abs. 2 BV).

Weder aus Art. 7 Abs. 2 BV noch aus Art. 112 Abs. 2 BV ergibt sich jedoch ein Anspruch auf

Eröffnung neuer Informationsquellen oder Bereitstellung bestimmter Sendungen und Informationen. Diese Grundrechte verpflichten die Veranstalter von Rundfunk nicht, aus Anlass von Volksbegehren oder Volksentscheiden Werbesendungen auszustrahlen.

b) Der Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) fordert nicht, dass die Veranstalter von Rundfunk – entsprechend der Regelung für die Wahlwerbung der Parteien (vgl. § 42 Abs. 2 RStV, Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayRG) – verpflichtet werden, Werbung für zugelassene Volksbegehren und für Volksentscheide zu senden.

Zwischen Wahlen einerseits und der Beschlussfassung der Abstimmenden in einem Volksgesetzgebungsverfahren andererseits bestehen wesentliche Unterschiede, selbst wenn der maßgebende Akt in beiden Fällen eine Abstimmung durch die Bürger ist. Die Verpflichtung, Wahlwerbung zu senden, trägt der grundlegenden Bedeutung des Wahlakts und dem Anliegen der Parteien Rechnung, sich in diesem Meinungsbildungsprozess auch unabhängig von redaktionell gestalteten Rundfunkprogrammen Gehör zu verschaffen und ihre Kandidaten zu präsentieren. Abstimmungen im Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 BV sind demgegenüber keine Grundakte demokratischer Legitimation, sondern Entscheidungen über einzelne Sachfragen, wie sie auch der parlamentarische Gesetzgeber trifft. Die Volksgesetzgebung hat ein hohes, aber nicht jenes besondere, grundlegende Gewicht der Wahlen. Es sind somit hinreichende Gründe für eine Differenzierung gegeben.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

