

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 25. Mai 2007

über die Popularklage

des Herrn Prof. Dr. H. W. in N.

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)

Aktenzeichen: Vf. 15-VII-04

Leitsätze:

1. 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.

2. Die Veranstalter von Rundfunk sind berechtigt, jedoch von Verfassungen 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.

Entscheidung:

1. Der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 21. März 2000 (GVBl S. 116, BayRS 2251-6-S) zu dem zwischen dem 16. Juli und 31. August 1999 unterzeichneten Vierten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Vierter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) und § 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), sind insoweit mit Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 BV unvereinbar und deshalb nichtig, als § 7 Abs. 8 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags (Art. 1 Nr. 6 des Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrags) und § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS im Rundfunk Werbung politischer Art aus Anlass eines zugelassenen Volksbegehrens und eines Volksentscheids für unzulässig erklären.
2. Im Übrigen wird der Antrag abgewiesen.
3. Dem Antragsteller ist die Hälfte der ihm durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage sind

- die 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,
- 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),
- 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), und
- § 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).

Die genannten Vorschriften lauten:

§ 7 RStV
Inhalte von Werbung und Teleshopping,
Kennzeichnung

...

(8) Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art ist unzulässig. Satz 1 gilt für Teleshopping entsprechend. Unentgeltliche Beiträge im Dienst der Öffentlichkeit einschließlich von Spendenaufrufen zu Wohlfahrtszwecken gelten nicht als Werbung im Sinne von Satz 1. § 42 bleibt unberührt.

Art. 8 BayMG
Werbung, Teleshopping

(1) ¹Für Werbung und Teleshopping gelten § 7 des Rundfunkstaatsvertrags und § 6 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags. ...

Art. 4 BayRG

...

(3) ... ³Die Hörfunkwerbung ist auf den am 1. Januar 1987 zulässigen Umfang beschränkt. ⁴Im Übrigen gelten für Werbung und Teleshopping §§ 7, 14, 15 Abs. 1 bis 4, §§ 16 und 18 des Rundfunkstaatsvertrags und § 6 des Jugendmedienschutz-Staatsvertrags. ...

§ 1 WWS
Angebote mit Wahlwerbung

...

(2) ... ³Die Überlassung von Sendezeit an Dritte zu Zwecken der sonstigen Werbung für politische Ideen in Rundfunkprogrammen und -sendungen ist unzulässig. ⁴Dies gilt auch für Volksbegehren, Volksentscheide, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

Mit den genannten Beschlüssen hat der Bayerische Landtag dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 (RStV 1991), dem Dritten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Dritter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 11. September 1996 (RStV 1996) sowie dem Vierten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Vierter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) vom 31. August 1999 zugestimmt. § 6 Abs. 7 RStV 1991 in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1991 (GVBl S. 451) lautet:

(7) Werbung politischer, weltanschaulicher oder religiöser Art ist unzulässig. § 24 bleibt unberührt.

Durch den Dritten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (GVBl 1996 S. 480) wurde § 6 zu § 7 und die Verweisung auf „§ 24“ ersetzt durch die Verweisung auf „§ 42“. Mit dem Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag (GVBl 2000 S. 116) erhielt der bisherige § 7 Abs. 7 als § 7 Abs. 8 seine eingangs genannte Fassung.

II.

1. Der Antragsteller beantragt, Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayMG, Art. 4 Abs. 3 Sätze 3 und 4 BayRG und § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, jeweils soweit Werbung im Rundfunk für ein zugelassenes Volksbegehren und einen Volksentscheid durch den Beauftragten des Volksbegehrens verboten ist. Er beantragt weiter, die Zustimmungsbeschlüsse des Bayerischen Landtags vom 12. Dezember 1991, 19. Dezember 1996 und 22. (richtig: 21.) März 2000 zu § 7 Abs. 8 RStV (bzw. § 6 Abs. 7 RStV 1991 und § 7 Abs. 7 RStV 1996) in diesem Umfang für nicht anwendbar zu erklären und der Staatsregierung aufzugeben, Verhandlungen mit den Vertragspartnern des Staatsvertrags aufzunehmen mit dem Ziel, den Rundfunkstaatsvertrag den verfassungsrechtlichen Erfordernissen anzupassen, oder im Fall des Scheiterns der Verhandlungen den Rundfunkstaatsvertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen. Schließlich geht es dem Antragsteller um die Feststellung, dass der Gesetzgeber gegen die Grundrechte gemäß Art. 7 Abs. 2 und Art. 118 BV verstoßen hat, indem er es unterlassen hat, im Bayerischen Mediengesetz und im Bayerischen Rundfunkgesetz zu regeln, dass jedenfalls der Beauftragte des Volksbegehrens im Rahmen des auch bei Wahlen üblichen Umfangs Werbung zu zugelassenen Volksbegehren und zu Volksentscheiden im Rundfunk einbringen kann und jedenfalls dem Beauftragten des Volksbegehrens Sendezeit im Rundfunk eingeräumt wird.

2. Der Antragsteller rügt, das Verbot politischer Werbung im Rundfunk bei Volksbegehren und Volksentscheiden verstoße gegen Art. 7 Abs. 2, Art. 101 und 111 a BV.

a) Mit seinen Zustimmungsbeschlüssen zum Rundfunkstaatsvertrag habe der Bayerische Landtag u. a. § 7 Abs. 8 RStV in bayerisches Landesrecht transformiert.

aa) Das Verbot politischer Werbung für zugelassene Volksbegehren und für Volksentscheide beeinträchtige das in Art. 7 Abs. 2 BV gewährleistete Recht des Bürgers auf Information über den Gegenstand von Volksbegehren und Volksentscheiden. Zugleich umfasse Art. 7 Abs. 2 BV, der keinen Gesetzesvorbehalt enthalte, für den Initiator eines Volksbegehrens das Recht, über dessen Gegenstand aktiv zu informieren. Das Verbot politischer Werbung, durch das im Interesse eines Prozesses freier Meinungsbildung verhindert werden solle, dass die Finanzkraft politischer, weltanschaulicher oder religiöser Gruppen die öffentliche Meinungsbildung bestimme, sei unverhältnismäßig. Werbung leiste einen selbständigen Beitrag zur Meinungsbildung. Die Möglichkeit der Werbung im Rundfunk würde nicht nur dem Beauftragten des Volksbegehrens, sondern auch anderen zur Verfügung stehen. Es sei Sache des Gesetzgebers, eine geeignete Regelung zu schaffen, die alle relevanten Gruppen einschließe.

In der Presse, im Kino und auf Plakatwänden im öffentlichen Raum könne von ausreichend finanzstarken Gruppen intensiv geworben werden. Es gebe keinen Grund, weshalb demgegenüber für den Rundfunk ein Werbeverbot erforderlich sei. Werbung müsse als solche gekennzeichnet sein. Einer nur geringen Gefahr der Manipulation der öffentlichen Meinungsbildung stehe eine erhebliche Beeinträchtigung der Informationsrechte der Bürger gegenüber. So hätten anlässlich des Volksbegehrens „Aus Liebe zum Wald“ zahlreiche Bürger trotz einer groß angelegten Kampagne keine Kenntnis von der laufenden Eintragsfrist erhalten. Der Grundsatz der praktischen Konkordanz fordere einen schonenden Ausgleich zwischen Verfassungsgütern. Sofern Art. 110 BV den Prozess der freien Mei-

nungsbildung überhaupt schütze, könne ein schonender Ausgleich mit Art. 7 Abs. 2 BV etwa dadurch hergestellt werden, dass im zeitlich begrenzten Vorfeld eines zugelassenen Volksbegehrens Rundfunkwerbung entsprechend den Vorschriften über politische Wahlwerbung zugelassen werde.

bb) Berührt sei ferner die Rundfunkfreiheit (Art. 111 a BV), deren Schutzbereich beim privaten Rundfunk bereits infolge der Finanzierungsfunktion der Werbung auch Werbesendungen umfasse. Das Verbot politischer Werbung beinhalte keine bloße Ausgestaltung, sondern greife in die Rundfunkfreiheit ein. Dieser Eingriff sei zum Schutz des Prozesses freier Meinungsbildung weder erforderlich noch geeignet. Die Verpflichtung zur Ausgewogenheit beziehe sich auf den redaktionellen Teil des Programms, nicht auf Werbeinhalte. Die praktizierte Parteienwahlwerbung zeige, dass zwischen redaktionellem Teil und Werbesendungen wirkungsvoll getrennt werden könne. Der Rundfunk habe im Vergleich zur Presse auch kein höheres Manipulationspotential. Während politische Werbung im Rundfunk nach der Ausstrahlung verklinge, sei sie in der Presse dauerhaft gegenständlicher Natur.

cc) Auch gegen die in Art. 101 BV geschützte Berufsfreiheit werde verstoßen. Viele private Rundfunksender seien daran interessiert, Werbezeiten anlässlich eines Volksbegehrens einzuräumen. Das Verbot politischer Werbung habe für private Rundfunkunternehmen und Werbeagenturen eine objektiv berufsregelnde Tendenz, sei aber zum Schutz höherwertiger Güter weder erforderlich noch geeignet.

b) Infolge der Bezugnahme auf § 7 Abs. 8 RStV verletzten Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayMG und Art. 4 Abs. 3 Satz 4 BayRG, die neben den angegriffenen Zustimmungsbeschlüssen des Bayerischen Landtags eine eigenständige Funktion hätten, in gleicher Weise die Bayerische Verfassung. Entsprechendes gelte für § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS, die das allgemeine Verbot politischer Werbung nicht nur klarstellten, sondern konkretisierten.

3. Unter Verstoß gegen Art. 118 BV habe es der Gesetzgeber unterlassen, im Bayerischen Mediengesetz und im Bayerischen Rundfunkgesetz zu regeln, dass

der Beauftragte eines zugelassenen Volksbegehrens im Rahmen des bei Wahlen üblichen Umfangs Werbung im Rundfunk einbringen könne und Sendezeit erhalte. Dabei könne dahingestellt bleiben, ob auch anderen Gruppierungen Sendezeit für Stellungnahmen zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens eingeräumt werde.

In Art. 5 Abs. 5 Satz 1 BayMG sei geregelt, dass politische Parteien und Wählergruppen bei Wahlen Wahlwerbung einbringen könnten. Art. 5 Abs. 1 BV stelle klar, dass die gesetzgebende Gewalt dem Volk und der Volksvertretung zustehe. Dementsprechend tue das Volk seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen kund (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BV). In beiden Fällen sei notwendigerweise ein Informationsprozess vorgeschaltet. Darin liege die entscheidende Vergleichbarkeit der Sachverhalte. Die Bayerische Verfassung bringe der Volksgesetzgebung eine hohe Wertschätzung entgegen. Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung stünden gleichwertig nebeneinander. Das Werbeverbot verkenne auch das im Wesen des Volksbegehrens liegende Mobilisierungsinteresse. Angesichts der hohen 10%-Hürde für ein Volksbegehren, die innerhalb von nur 14 Tagen genommen werden müsse, sei es im Interesse der Funktionstüchtigkeit der Volksgesetzgebung gesetzgeberische Pflicht, die Rundfunkwerbung für Volksbegehren und Volksentscheide zuzulassen. Wenn neben der Parteienwahlwerbung auch Kirchen, anerkannten Religionsgemeinschaften sowie den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen Drittsenderechte eingeräumt würden, so müsse das angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung erst recht für Volksbegehren und Volksentscheide gelten.

Der Einwand fehlender Abgrenzbarkeit des Personenkreises, dem Werbemöglichkeiten eingeräumt werden könnten, sei unzutreffend. Der Gesetzgeber könne Lösungen zu der Frage finden, wer – außer den Initiatoren des Volksbegehrens – die Möglichkeit der Werbung für seine Position haben solle und wie die Ausgewogenheit zu gewährleisten sei.

Der Antrag widerspreche nicht den Prinzipien des föderalen Rundfunkrechts, sondern werde nur der Tatsache gerecht, dass die Volksgesetzgebung in der Bayeri-

schen Verfassung eine weitaus größere Rolle spiele als in der Mehrzahl der übrigen Länderverfassungen.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt unter Bezugnahme auf die Ausführungen der Bayerischen Staatsregierung die Abweisung des Antrags.

2. Die Bayerische Staatsregierung hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet.

a) Art. 7 Abs. 2 BV werde nicht verletzt. Diese Norm schütze vor staatlicher Einflussnahme auf die Abstimmung, gebe aber keinen Anspruch gegen Dritte auf Information. Es müsse lediglich sichergestellt werden, dass die Abstimmungsberechtigten z. B. über Frist, Ort und Inhalt der Abstimmung informiert würden. Im Übrigen werde im Rundfunk über Volksbegehren informiert. Die Zulassung politischer Werbung würde die Verwirklichung der Bürgerrechte aus Art. 7 Abs. 2 BV gefährden, weil dann eine finanzstarke Minderheit durch einseitige Propaganda für oder gegen ein Volksbegehren die Bereitschaft zur Teilnahme manipulieren könne. Der Rundfunk würde teilweise gesellschaftlichen Gruppen ausgeliefert, was eine positive Rundfunkordnung gerade verhindern solle. In der Presse stehe politische Werbung stets neben anderen Inhalten, eine Rundfunksendung nehme für die Zeit ihrer Ausstrahlung 100 % der Sendefläche in Anspruch.

b) Art. 101 BV sei nicht dadurch verletzt, dass die Betreiber von Werbeagenturen in ihrer beruflichen Betätigung eingeschränkt würden. Es gehe um eine Berufsausübungsregelung, die auf sachgemäßen Überlegungen des Gemeinwohls beruhe. Gesichert werde die Chancengleichheit im politischen Meinungsstreit. Die Ausgewogenheit der Berichterstattung im redaktionellen Teil dürfe nicht durch massiven Werbeeinsatz unterlaufen werden.

c) Auch die Rundfunkfreiheit (Art. 111 a BV) werde nicht verletzt. Für den ganz überwiegend gebührenfinanzierten öffentlichen Rundfunk habe das Verbot politischer Werbung keine negativen Folgen. Unmittelbar betroffen seien allein die privaten Rundfunkveranstalter. Insoweit gewährleiste die Rundfunkfreiheit aber nicht die Inanspruchnahme aller möglichen Finanzquellen. Die politische Berichterstattung im redaktionellen Teil solle nicht durch bezahlte politische Werbung konterkariert werden. Im Übrigen seien die Sendezeiten für Werbung zeitlich begrenzt. Es könne also allenfalls im Austausch für kommerzielle Werbung politische Werbung gesendet werden. Auch auf den Informationsauftrag des Rundfunks könne sich eine Werbesendung nicht berufen.

d) Gegen Art. 118 Abs. 1 BV werde nicht verstoßen. Eine Gleichbehandlung von Volksbegehren und Volksentscheiden mit Wahlen sei nicht geboten. Bei Wahlen gehe es um eine Personalentscheidung, im anderen Fall um eine Sachentscheidung. Die Willenskundgabe des Volkes geschehe in einer repräsentativen Demokratie vorrangig durch Wahlen. Der Wahlakt sei obligatorisch, die Rechtsetzung durch das Volk fakultativ. Auch werde durch die Einräumung von Drittsenderechten in die Rundfunkautonomie eingegriffen (Art. 111 a BV). Als Ausnahmebestimmungen seien Drittsenderechte auf das notwendige Maß zu beschränken. Der Rundfunkstaatsvertrag räume lediglich den politischen Parteien, den Kirchen und anerkannten Religionsgemeinschaften sowie den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen entsprechende Rechte ein. Diese Gruppen hätten eine verfassungsrechtliche Sonderstellung, die den Initiatoren eines Volksbegehrens nicht zukomme. Mit der Drittsendezeit seien umfangreiche Pflichten der Sender zur Sicherung der Ausgewogenheit und Chancengleichheit zwischen den Sendeberechtigten verbunden. Im Rahmen der Werbung vor Wahlen kämen alle Parteien nach einem abgestuften System zu Wort. Es würde dem Gebot der Gleichbehandlung nicht genügen, wenn allein der Beauftragte des Volksbegehrens zu Wort käme; die Auswahl sonstiger Berechtigter sei vernünftigerweise nicht regelbar. Für Wahlwerbung dürften Privatsender nur die Selbstkosten verlangen; das beeinträchtige die Erwerbschancen des Senders. Mit der vom Antragsteller geforderten Gestaltung des

Landesrechts würde sich der Gesetzgeber gegen Prinzipien des föderalen Rundfunkrechts stellen.

3. Der Bayerische Rundfunk hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet.

a) Art. 7 Abs. 2 BV werde nicht verletzt. Dieses Grundrecht umfasse das Recht auf aktive Information der abstimmungsberechtigten Bürger und deren Zugang zu diesen Informationen. Es gewährleiste nicht, dass alle denkbaren Informationsmedien zur Verfügung stehen müssten. Im Übrigen habe der Bayerische Rundfunk im Rahmen seines Informationsauftrags sowohl im Hörfunk wie auch im Fernsehen beispielsweise über den Inhalt des Volksbegehrens „Aus Liebe zum Wald“ und die Eintragungsfristen ausreichend informiert. Die Zulassung von Werbung für Volksbegehren würde die Verwirklichung des Bürgerrechts aus Art. 7 Abs. 2 BV gefährden, weil sie den Ankauf von Sendezeit durch finanzkräftige Gruppen und damit einseitige Propaganda ermögliche.

b) Das Verbot politischer Werbung diene der Rundfunkfreiheit. Es sei kein Eingriff in diese Freiheit, sondern konkrete Ausgestaltung der Rundfunkordnung durch den Gesetzgeber. Jede politische Instrumentalisierung des Rundfunks solle ausgeschlossen werden. Die Rundfunkfreiheit müsse eine freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleisten. Diese vollziehe sich in einem Kommunikationsprozess, in welchem dem Rundfunk die Aufgabe eines „Mediums“ und „Faktors“ zukomme. Rundfunkfreiheit sei im Wesentlichen Programmfreiheit im Sinn eines Verbots nicht nur staatlicher, sondern jeder fremden Einflussnahme auf Auswahl, Inhalt und Ausgestaltung der Programme. Diese verfassungsrechtlich geschützte Tendenzfreiheit des Rundfunks finde ihre besondere Ausgestaltung darin, dass die Rundfunkanstalt im Prinzip allen Tendenzen Raum geben müsse. Dem widerspreche die Zulassung politischer Werbung, die einseitig bestimmte Interessen unterstütze. Es sei nicht Aufgabe des Rundfunks, die Funktionstüchtigkeit und Effektivität der Volksgesetzgebung zu fördern. Soweit die Rundfunkfreiheit auch die finanzielle Sicherung der Programme umfasse, träten für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch das Verbot keine nachteiligen Folgen ein. Das

Aufkommen aus Werbeerträgen betrage beim Bayerischen Rundfunk lediglich etwa 2 v. H. Die Wahlwerbung der Parteien sei im öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Übrigen kostenlos.

Soweit man im gesetzlichen Verbot politischer Werbung einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit sehe, sei dieser jedenfalls durch die Aufgabenstellung des Rundfunks und das Ziel der Informationsklarheit gerechtfertigt. Im Rundfunk sei die Unterscheidung zwischen redaktionellem Teil und „Anzeigenteil“ nicht in gleichem Maß wie bei der Presse möglich. Der Zuschauer oder Zuhörer könne sich einer Werbesendung nur schwer entziehen, in der Presse aber bei einer Anzeige einfach weiterblättern.

c) Aus Art. 101 BV lasse sich kein Anspruch auf Inanspruchnahme des Bayerischen Rundfunks zu Werbezwecken ableiten. Die Beschränkung der Berufsausübung bei Werbeagenturen sei im Interesse der mit dem Verbot politischer Werbung verfolgten Ziele hinzunehmen.

d) Es sei mit Art. 118 Abs. 1 BV vereinbar, dass Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayRG Sendezeiten nur aus Anlass von Wahlen einräume. Ein originärer verfassungsrechtlicher Anspruch auf Wahlwerbung stehe auch den Parteien nicht zu. Es handle sich um einen ausnahmsweise zulässigen Eingriff in die Rundfunkfreiheit. Volksbegehren und Volksentscheid seien mit Wahlen nicht vergleichbar. Parteien genössen im Gegensatz zu den Initiatoren eines Volksbegehrens das Parteienprivileg. Wahlen seien personenbezogen, Volksbegehren dagegen Sacharbeit. Im Übrigen lasse sich bei Volksbegehren und Volksentscheiden die Möglichkeit konkurrierender Stellungnahmen nicht realisieren. Auch seien Volksbegehren hinsichtlich ihrer Anzahl und Häufigkeit gänzlich unberechenbar.

4. Die Bayerische Landeszentrale für neue Medien hält die Popularklage zum Teil für unzulässig, im Übrigen für unbegründet.

a) Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayMG und Art. 4 Abs. 3 Satz 4 BayRG hätten keinen eigenen, selbständigen Regelungsgehalt, sondern nur deklaratorischen Charakter. § 7 Abs. 8 RStV gelte unmittelbar. Auch die Zulässigkeit der Popularklage gegen § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS sei zweifelhaft, da diese Norm keinerlei substantielles Eigengewicht habe. Bedenken gegen die Zulässigkeit bestünden ferner, soweit sich der Antrag gegen den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 19. Dezember 1996 richte. § 7 Abs. 8 RStV sei auch identisch mit § 6 Abs. 7 RStV 1991.

b) Gegen Art. 7 Abs. 2 und Art. 101 BV werde nicht verstoßen. Das Recht zur Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden werde nicht tangiert. Keinesfalls würden diese rundfunkfremden Grundrechte einen Anspruch auf Zugang zum Rundfunk einräumen.

c) Die Rundfunkfreiheit (Art. 111 a BV) werde nicht verletzt. Diese diene nicht in erster Linie dem Grundrechtsträger und seinen Entfaltungsinteressen, sondern sei im Interesse freier und öffentlicher Meinungsbildung gewährleistet. Gesetze zur Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit seien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht an den für Eingriffs- oder Schrankengesetze geltenden Maßstäben der Angemessenheit zu prüfen. Vielmehr sei die Geeignetheit, den Prozess öffentlicher und individueller Kommunikation zu fördern und zu einer Vielfalt stiftenden und erhaltenden Ordnung des Rundfunks beizutragen, entscheidend. Das Verbot ideeller Werbung gehöre zur Ausgestaltungs-, nicht zur Schrankengesetzgebung.

Der Gesetzgeber sei verpflichtet, eine Rundfunkordnung zu schaffen, die Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit als Grundlage für eine freie Meinungsbildung garantiere. Die unkontrollierte Überlassung von Sendezeit an weltanschaulich oder politisch interessierte Gruppen diene der Vielfalt nicht. Meinungen, die während laufender Verfahren der Volksgesetzgebung über das wirkmächtige Massenkommunikationsmittel Rundfunk verbreitet würden, seien in hervorragender Weise zur politischen Meinungsbildung bestimmt und geeignet und müssten infolgedes-

sen der Ausgewogenheit verpflichtet sein. Professionelle und von konkreten Interessen unabhängige Journalisten und Redakteure seien nach Ansicht des Gesetzgebers besser geeignet, eine Meinungsbildung durch sachkompetente und wahrheitsgemäße Berichterstattung zu ermöglichen. Es sei einzuräumen, dass die Ausgewogenheit theoretisch auch dadurch hergestellt werden könne, dass Gegnern und Befürwortern chancengleiche Verlautbarungsmöglichkeiten gewährt würden. Dazu sei der Gesetzgeber aber auch unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes nicht verpflichtet. Wahlen und Volksgesetzgebung seien keine vergleichbaren Sachverhalte.

Das ferner ins Feld geführte Interesse zugelassener Rundfunkanbieter an der Einnahmeerzielung führe zu keiner anderen Beurteilung. Der ausgestaltende Gesetzgeber erreiche die Grenzen seiner Befugnisse erst dort, wo die Veranstaltung von Rundfunk wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht werde. Das sei, wie die bereits zwanzigjährige Geschichte des privaten Rundfunks in Deutschland und privater Angebote in Bayern unter dem Ausschluss ideeller Werbung zeige, ganz offensichtlich nicht der Fall.

IV.

Die Popularklage ist nur zum Teil zulässig.

1. a) Die Popularklage ist unzulässig, soweit sie sich gegen Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayMG und Art. 4 Abs. 3 Satz 4 BayRG richtet. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayMG und Art. 4 Abs. 3 Satz 4 BayRG erschöpfen sich in einer deklaratorischen Verweisung auf die in § 7 Abs. 8 RStV mit Zustimmung des Bayerischen Landtags (Art. 72 Abs. 2 BV) getroffene Regelung (vgl. Bornemann/Lörz, Bayerisches Mediengesetz, RdNr. 2 zu Art. 8). Sie geben dem Werbeverbot des § 7 Abs. 8 RStV keinen

weiteren, selbständigen Geltungsgrund und schränken folglich nicht selbst ein Grundrecht ein.

b) Die Popularklage ist ferner unzulässig, soweit sie die Zustimmungsbeschlüsse des Bayerischen Landtags vom 12. Dezember 1991 und 19. Dezember 1996 betrifft. Denn diese Zustimmungsbeschlüsse sind in dem für die Popularklage maßgeblichen Punkt durch den Zustimmungsbeschluss vom 21. März 2000 überholt. Mit dem zuletzt genannten Zustimmungsbeschluss hat der Bayerische Landtag nicht nur eine bereits im Jahr 1991 in § 6 Abs. 7 RStV oder im Jahr 1996 in § 7 Abs. 7 RStV getroffene Regelung redaktionell (als § 7 Abs. 8) angepasst. Er hat den bisherigen § 7 Abs. 7 RStV vielmehr insgesamt neu gefasst und insbesondere durch die dabei eingefügten, auf Satz 1 Bezug nehmenden Sätze 2 und 3 des Absatzes 8 die in Satz 1 geregelte Unzulässigkeit politischer, weltanschaulicher und religiöser Werbung im Rundfunk erneut zum Gegenstand seiner Willensbildung gemacht.

c) Die Popularklage ist auch unzulässig, soweit sie sich gegen Art. 4 Abs. 3 Satz 3 BayRG richtet. Mit der dort geregelten Beschränkung der Hörfunkwerbung auf den am 1. Januar 1987 zulässigen Umfang hat der Gesetzgeber von der durch § 16 Abs. 5 Halbsatz 2 RStV eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, dem Bayerischen Rundfunk die bisher erlaubte erhöhte Sendezeit von durchschnittlich 128 Minuten weiterhin zu gestatten (vgl. LT-Drs. 12/9538 S. 7). Der Antragsteller hat nicht dargelegt, inwiefern dadurch ein Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).

2. Im Übrigen ist die Popularklage zulässig.

a) Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Vorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Die im Vierten Rundfunkänderungsstaatsvertrag enthaltene Bestimmung des § 7 Abs. 8 RStV hat durch den Zustimmungsbeschluss des Landtags (Art. 72 Abs. 2 BV) vom 21. März 2000 und dessen Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl

S. 116) innerstaatliche Rechtswirkung mit Gesetzeskraft erhalten. Der Zustimmungsbeschluss kann deshalb Gegenstand einer Popularklage sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 1.8.1975 = VerfGH 28, 143/154 f.; VerfGH vom 15.12.2005 = VerfGH 58, 277/283; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, RdNr. 719). Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts ist auch die Wahlwerbesatzung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. Im Gegensatz zu Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayMG und Art. 4 Abs. 3 Satz 4 BayRG bestimmen § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS eigenständig die Unzulässigkeit der Überlassung von Sendezeit an Dritte zu Zwecken der Werbung für Volksbegehren und Volksentscheide.

b) Die Besonderheit staatsvertraglich begründeter Rechtsvorschriften steht der Zulässigkeit der Popularklage gegen den Zustimmungsbeschluss unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzbedürfnisses nicht entgegen.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinen Entscheidungen vom 14. August 1973 (VerfGH 26, 101/109 f.) und vom 1. August 1975 (VerfGH 28, 143/156) die Auffassung vertreten, der Freistaat Bayern sei im Fall innerstaatlicher, vom Verfassungsgerichtshof festgestellter Verfassungswidrigkeit einer staatsvertraglichen Norm auch im Außenverhältnis zu den Vertragspartnern des Staatsvertrags berechtigt, die Norm nicht anzuwenden. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht dieser Auffassung widersprochen. Es hat aus dem bundesverfassungsrechtlichen und damit für alle Länder verbindlichen Grundsatz der Bundestreue gefolgert, dass eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs allein die Nichtanwendung der fraglichen Regelung nicht rechtfertigen könne (BVerwG vom 9. Juli 1976 = BVerwGE 50, 137/147 ff.). Das gelte jedenfalls dann, wenn die Regelung nur – länderübergreifend – einheitlich anwendbar sei. Die Vertragspartner des Staatsvertrags seien in einem solchen Fall gehalten, eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu suchen und notfalls eine gerichtliche Klärung im bundesrechtlichen Bereich herbeizuführen (BVerwGE 50, 137/147).

Bereits diese Vorgaben würden jedoch ausreichen, um das Rechtsschutzbedürfnis für die Popularklage zu begründen. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob sich die genannten Folgerungen aus dem Grundsatz der Bundestreue auch dann ergeben, wenn die – in diesem Zusammenhang zu unterstellende – Verfassungswidrigkeit eine Besonderheit des Landesverfassungsrechts, wie hier die Volksgesetzgebung nach Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 2, Art. 72 Abs. 1 BV, betrifft, eine einheitliche Anwendung der wesentlichen Inhalte des Staatsvertrags nicht infrage stellt und daher ohne Auswirkung auf die anderen Partner des Staatsvertrags bleibt.

c) Der Antragsteller hat insoweit hinreichend dargelegt, dass die Grundrechte aus Art. 7 Abs. 2, Art. 101, 111 a Abs. 1 Satz 1 und Art. 118 Abs. 1 BV verfassungswidrig eingeschränkt werden (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).

V.

Die Popularklage ist begründet, soweit sie sich gegen das durch den Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 21. März 2000 ratifizierte Verbot politischer Werbung im Rundfunk aus Anlass von zugelassenen Volksbegehren und von Volksentscheiden richtet (A.). In diesem Umfang ist auch die Popularklage gegen § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS begründet (B.). Sie ist unbegründet, soweit es dem Antragsteller um die Feststellung geht, dass der Gesetzgeber gegen die Grundrechte gemäß Art. 7 Abs. 2 und Art. 118 Abs. 1 BV verstoßen hat, indem er es unterlassen hat, im Bayerischen Mediengesetz und im Bayerischen Rundfunkgesetz zu regeln, dass jedenfalls der Beauftragte des Volksbegehrens im Rahmen des auch bei Wahlen üblichen Umfangs Werbung zu zugelassenen Volksbegehren und zu Volksentscheiden im Rundfunk einbringen kann und jedenfalls dem Beauftragten des Volksbegehrens Sendezeit im Rundfunk eingeräumt wird (C.).

A.

Der Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags vom 21. März 2000 verstößt insoweit gegen das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 BV), als § 7 Abs. 8 Satz 1 RStV die Ausstrahlung von Werbung politischer Art anlässlich von zugelassenen Volksbegehren und von Volksentscheiden (Art. 74 BV) für unzulässig erklärt.

1. Nach seinem Regelungszusammenhang lässt der Rundfunkstaatsvertrag keinen Raum für landesrechtliche Bestimmungen, die Werbung aus Anlass von Volksbegehren und Volksentscheiden ermöglichen. Zwar sieht § 1 Abs. 2 RStV vor, dass die für die jeweilige Rundfunkanstalt geltenden landesrechtlichen Vorschriften anzuwenden sind, soweit dieser Staatsvertrag keine anderweitigen Regelungen für die Veranstaltung und Verbreitung von Rundfunk enthält oder solche Regelungen zulässt. Im Rundfunkstaatsvertrag ist die fragliche Materie jedoch ausdrücklich normiert. § 7 Abs. 8 Satz 1 RStV beinhaltet ein grundsätzliches Verbot politischer Werbung. Ausgenommen ist gemäß § 7 Abs. 8 Satz 4 i. V. m. § 42 Abs. 2 und 3 RStV lediglich Parteienwerbung aus Anlass von Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Europäischen Parlament im bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk. Darüber hinaus haben einige Landesgesetzgeber allerdings weitere Ausnahmen für die Wahlen zu den Landesparlamenten sowie für Kommunalwahlen zugelassen und die Wahlwerbung auch nicht auf bundesweit verbreiteten privaten Rundfunk beschränkt (vgl. Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayRG, Art. 5 Abs. 5 BayMG; vgl. auch LT-Drs. 12/3026 S. 42; Weihrauch, VerwArch 1994, 399/418 ff.). Den Vorgaben des Rundfunkstaatsvertrags kann aber nicht entnommen werden, dass noch weitergehende Ausnahmen für landesrechtliche Regelungen zur Werbung bei Volksbegehren und Volksentscheiden zulässig wären.

Eine verfassungskonforme Auslegung mit Blick auf die in § 7 Abs. 8 Satz 4 i. V. m. § 42 Abs. 2 und 3 RStV zugelassene Wahlwerbung kommt wegen des Verbots analoger Anwendung von Ausnahmeregelungen ebenfalls nicht in Betracht (Bornemann, ZUM 1999, 910; Grupp, AfP 1999, 455; vgl. auch Weihrauch, VerwArch

1994, 399/416 f.; a. A. VG Berlin vom 8.7.1999 = ZUM 1999, 955; Ladeur in Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, RdNr. 83 zu § 7 RStV).

2. Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 BV garantiert die Rundfunkfreiheit. Diese 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). Deshalb ist neben anderem die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms zu gewährleisten (Art. 111 a Abs. 1 Satz 6 BV). Die Rundfunkfreiheit fordert eine positive gesetzliche Ausgestaltung, die sicherstellt, dass der Rundfunk seine Aufgabe auch wahrnehmen kann (Art. 111 a Abs. 3 BV). Daneben ist der Rundfunkfreiheit die Schranke der allgemeinen Gesetze immanent (VerfGH vom 30.6.1977 = VerfGH 30, 78/94; Stettner in Nawiaowsky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 86 zu Art. 111 a). Derartige Schrankenregelungen sind im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass sie sich nicht mit spezifischen Fragen des Rundfunks befassen, sondern grundsätzlich auch außerhalb rundfunktypischen Handelns von Bedeutung sind. Demgegenüber betrifft die gesetzliche Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit die positive Ordnung des Rundfunks. Sie befasst sich beispielsweise mit Fragen der Organisation (innere Struktur), Zulassung und Finanzierung der Anbieter von Rundfunk. Die Regelung in § 7 Abs. 8 Satz 1 RStV gehört daher zur Ausgestaltungsgesetzgebung.

Bei der Festlegung der Rundfunkordnung kommt dem Gesetzgeber im Grundsatz eine weitgehende Gestaltungsfreiheit zu (VerfGH 58, 277/287). Die heterogene Charakteristik der Rundfunkfreiheit als eines zwar in Dienst genommenen, jedoch auch freiheitsgewährenden Rechts begründet einerseits, beschränkt aber zugleich andererseits den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Denn der Freiraum des Gesetzgebers erklärt sich aus der Zielrichtung ausgestaltender Gesetzgebung, die Rundfunkfreiheit zu sichern (vgl. BVerfG vom 24.3.1987 = BVerfGE 74, 297/334). Als Freiheitsrecht garantiert die Rundfunkfreiheit vor allem Programmfreiheit (vgl. VerfGH vom 27.5.1987 = VerfGH 40, 69/76) und schützt damit die Auswahl, den Inhalt und die Ausgestaltung der Programme gegen fremden, insbe-

sondere staatlichen Einfluss. Je unmittelbarer und direkter staatliche Regelungen wie im Fall des § 7 Abs. 8 Satz 1 RStV auf die Programmgestaltung Einfluss nehmen, desto mehr bedürfen sie einer Rechtfertigung durch die dienende Aufgabe des Rundfunks als „Medium und Faktor“ (BVerfG vom 13.1.1982 = BVerfGE 59, 231/257) der öffentlichen Meinungsbildung. In dieser Weise müssen sie dem allgemeinen rechtsstaatlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit genügen (vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/1, § 110 V 2; Hesse, Rundfunkrecht, 3. Aufl. 2003, S. 65, 73).

3. Das Verbot von Werbung politischer Art in § 7 Abs. 8 Satz 1 RStV ist, soweit es auch die Werbung aus Anlass eines zugelassenen Volksbegehrens und eines Volksentscheids umfasst, durch das Gebot der Ausgewogenheit des Gesamtprogramms, dem die Ausgestaltungsgesetzgebung zu dienen hat, nicht ausreichend gerechtfertigt. Zur Gewährleistung eines Programmangebots, das der gebotenen Vielfalt Rechnung trägt, ist unter den besonderen Verhältnissen der Werbung für Volksbegehren und Volksentscheide und in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Volksgesetzgebung ein Werbeverbot nicht erforderlich.

a) Dem erstmaligen ausdrücklichen Verbot ideeller Werbung durch Art. 1 § 6 Abs. 7 Satz 1 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland (Bekanntmachung vom 18.12.1991 GVBl S. 451) ging eine längere Kontroverse darüber voraus, ob Werbung im Sinn des Rundfunkstaatsvertrags von 1987 (Bekanntmachung vom 24.7.1987 GVBl S. 249) nur Wirtschaftswerbung oder auch Werbung politischer Art umfasse (vgl. in diesem letzteren Sinn etwa BayVGH vom 16.2.1987 = BayVBl 1987, 435; Ricker, ZUM 1989, 499; anders Ring in Becker, Wahlwerbung politischer Parteien im Rundfunk, S. 62 ff.). In der Begründung zum Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland wird ausgeführt, die Vorschrift des § 6 Abs. 7 RStV (1991) solle das Ziel des Staatsvertrags verdeutlichen, lediglich Wirtschaftswerbung zuzulassen (LT-Drs. 12/3026 S. 42). Hinter dieser Absicht stand die Feststellung in der Präambel des Rundfunkstaatsvertrags 1991, öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk seien „der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflich-

tet“. Die Sorge galt einer Chancengleichheit und Meinungsvielfalt gefährdenden kommerziellen Parteienwerbung (vgl. Ring, a. a. O., S. 65 ff.; Bethge in Becker, a. a. O., S. 38).

Fragen der Rundfunkfinanzierung haben keine Rolle gespielt. Abgesehen davon, dass Entgelte für die Ausstrahlung von Werbung aus Anlass von Volksbegehren oder Volksentscheiden für den Gesamtetat der Veranstalter von Rundfunk ohne Gewicht sind, können Fragen der Finanzierung des Rundfunks im vorliegenden Zusammenhang schon deshalb vernachlässigt werden, weil sie keinen sachlichen Bezug zum Gegenstand dieser Werbung haben.

b) 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 (vgl. Hesse, a. a. O., S. 157). 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 (h. M.; vgl. jeweils zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerwG vom 17.10.1986 = BVerwGE 75, 67/70 f.; BayVGH BayVBl 1987, 435; BayVGH vom 9.1.2007 = ZUM 2007, 239; Bethge in Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, RdNr. 108 zu Art. 5; Umbach/Clemens, GG, RdNr. 100 zu Art. 5; Degenhart in Bonner Kommentar zum GG, RdNr. 677 zu Art. 5 Abs. 1 und 2; Schulze-Fielitz in Dreier, GG, RdNr. 104 zu Art. 5 Abs. 1, 2; Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, RdNr. 106 zu Art. 5 Abs. 1, 2; Stern, a. a. O., § 110 III 1; Bethge, DÖV 2002, 673/675 f.; Ricker/Schiwy, Rundfunkverfassungsrecht, F 34, 97; nur bezüglich der Reichweite beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk offen gelassen in BVerfGE 74, 297/342). 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 (vgl. zu Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG BVerfG vom 4.4.1967 = BVerfGE 21, 271/278 f.) und der Rundfunkfreiheit nach Art. 111 a BV kein ins Gewicht fallender Unterschied. Die Rundfunkfreiheit erfasst nicht allein die Auswahl des dargebotenen Stoffes, sondern auch die Entscheidung über die Art und Weise der Darstellung einschließlich der Bestimmung darüber, welche der verschiedenen Formen von Sendungen dafür gewählt wird (vgl. BVerfG vom 5.6.1973 = BVerfGE 35, 202/222 f.). Rundfunkfreiheit als Programmfreiheit äußert sich ihrer Natur nach nicht ausschließlich in Sendungen, die inhaltlich (redaktionell) vom Rundfunkveranstalter selbst verantwortet werden. § 7 Abs. 2, 3 und 4 RStV rechnet Werbung zum Programm; sie muss von „anderen Programmteilen“ bzw. vom „übrigen Programm“ getrennt sein. Zu trennen sind nicht „Werbung und Programm“, sondern „Werbung und redaktionelles Programm“ (vgl. auch BGH vom 22.2.1990 = BGHZ 110, 278/285 f.).

c) 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; vgl. VerfGH 40, 69/76). Diese Ausgewogenheit des Gesamtprogramms 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, insbesondere kommerzielle Parteienwerbung, jedenfalls prinzipiell geeignet, die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms sowie die Chancengleichheit (vgl. Ring in Becker, a. a. O., S. 65 ff.; zweifelnd Ricker/Schiwy, a. a. O., F 81; Ricker, AfP 1997, 589/597) und damit den intendierten Prozess freier Meinungsbildung zu beeinträchtigen. Deshalb untersagt auch Art. 24 Abs. 3 BayMG politischen Parteien, Rundfunksendungen anzubieten. Das Werbeverbot hindert jedoch nicht nur die Parteien, sondern jedermann, dem Rundfunk Werbebeiträge zu politischen Themen anzutragen. Die Information „durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen“ (Art. 111 a Abs. 1 Satz 2

BV) obliegt nach der Rundfunkgesetzgebung in der Regel der redaktionellen Arbeit der Rundfunkanstalt.

d) Die Gefahr einer Störung der Ausgewogenheit des Gesamtprogramms besteht aber nicht ausnahmslos ohne Rücksicht auf den konkreten Anlass und seine Begleitumstände. Die Verfassung räumt politischen Parteien zwar kein unbeschränktes Zugangsrecht zum Rundfunk ein (vgl. BVerfG vom 14.2.1978 = BVerfGE 47, 198), sie steht einem solchen Zugangsrecht oder jedenfalls einer Zugangschance aber auch nicht generell entgegen. 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. § 42 Abs. 2 RStV und Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayRG ermöglichen Wahlwerbung als Werbung politischer Art nicht nur. Sie verpflichten die Veranstalter von Rundfunk vielmehr dazu, Wahlwerbung auf Wunsch des berechtigten Dritten zu senden. Damit gestalten sie im Vergleich zu dem grundsätzlichen Verbot politischer Werbung in § 7 Abs. 8 Satz 1 RStV das Grundrecht der Rundfunkfreiheit (als Programmfreiheit) gleichsam entgegengesetzt aus. Zur sachlichen Rechtfertigung dieser die Veranstalter von Rundfunk verpflichtenden Regelungen wird einerseits die grundlegende Bedeutung von Wahlen und – damit einhergehend – der Parteien für das demokratische Staatswesen genannt (vgl. BVerfG vom 19.7.1966 = BVerfGE 20, 56/114; BVerwG vom 11.1.1991 = NJW 1991, 938; Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Rundfunkstaatsvertrag, RdNr. 5 zu § 42), andererseits auf die Bedeutung von Hörfunk und Fernsehen als Werbemittel im öffentlichen Meinungsbildungsprozess anlässlich von Wahlen verwiesen (vgl. BVerfG vom 7.6.1994 = BayVBI 1995, 50; BVerwG NJW 1991, 938; Stern, a. a. O., § 110 IV 2 a m. w. N.).

e) Eben jene Gründe, die zur Rechtfertigung einer Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit durch die Verpflichtung zur Ausstrahlung von Wahlwerbung genannt werden, stehen dem generellen Verbot der Ausstrahlung von Werbung anlässlich von Volksbegehren oder 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 Gesetzesentwurf 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 (vgl. VerfGH vom 17.9.1999 = VerfGH 52, 104/126). 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) Volksbegehren und Volksentscheide hat es nach den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte in einem durchschnittlich mehrjährigen Rhythmus gegeben. Das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung verzeichnet seit dem Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung insgesamt 17 Volksbegehren, von denen sechs zu einem Volksentscheid geführt haben. Daneben kam es auf Vorlage des Bayerischen Landtags zu sieben Volksentscheiden zur Änderung der Bayerischen Verfassung (vgl. Statistisches Jahrbuch für Bayern 2006, S. 141 ff.). Werbung aus solchen wenigen Anlässen würde sich in einem engen zeitlichen Korridor des Umfelds von Eintragung und Abstimmung bewegen. Eine Gefahr für die Ausgewogenheit des Gesamtprogramms infolge einer quantitativ ins Gewicht fallenden Inanspruchnahme von Sendezeiten für politische Werbeinhalte besteht daher nicht.

cc) 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 (vgl. BVerfG vom 2.4.1974 = BVerfGE 37, 84/91). Nicht zutreffend ist aber, dass die Besonderheiten der Volksgesetzgebung die Wahrung der Chancengleichheit schlechthin unmöglich machen würden.

Die Frage, ob und gegebenenfalls wie die Chancengleichheit bei Werbesendungen zu Volksbegehren und Volksentscheiden gewahrt werden könnte, war bereits Gegenstand der parlamentarischen Beratungen über den Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zum Bayerischen Mediengesetz (LT-Drs. 12/6084). Der Bayerische Senat hatte die Staatsregierung um Prüfung gebeten, „ob vom Verbot der politischen Werbung angesichts der Volksgesetzgebung in Bayern auch die Werbung für Volksbegehren und Volksentscheide umfasst wird“ (vgl. Sen-Drs. 37/92 S. 4). Einzelne Abgeordnete und die Fraktion DIE GRÜNEN brachten einen Änderungsantrag ein, der eine Verpflichtung der Anbieter von Rundfunkprogrammen vorsah, den Antragstellern eines Volksbegehrens im Rahmen des auch bei Wahlen üblichen Umfangs Sendezeit zur Verfügung zu stellen. Gleiches sollte bei einem Volksentscheid gelten (LT-Drs. 12/7920 S. 2). Dieser Antrag wurde in der 54. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr und in der 75. Sitzung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen des Bayerischen Landtags behandelt. Die mehrheitlich ablehnende Haltung im Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr war vor allem darauf gestützt, dass nicht absehbar sei, wer für die verschiedenen Positionen werben solle. Anders als bei Wahlen, bei denen Waffengleichheit bestehe, solle nach dem Änderungsantrag nur den Antragstellern des Volksbegehrens die Möglichkeit für Werbespots eingeräumt werden. Damit würde einseitiger Werbung das Wort geredet. Im Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Kommunalfragen setzte sich die auf „praktische Erwägungen“ gestützte, ebenfalls ablehnende Auffassung durch, die es als äußerst schwierig ansah, bei Volksbegehren und Volksentscheiden Sendezeiten für die einzelnen Gruppierungen festzulegen. Neben den Befürwortern müssten auch die Gegner des Volksbegehrens zu Wort kommen; sie seien aber häufig nicht fassbar. In seiner Plenarsitzung vom 30. Oktober 1992 (Plenarprotokoll 12/68 S. 4483) lehnte der Bayerische Landtag den Antrag LT-Drs. 12/7920 mit den Stimmen der CSU-Fraktion ohne weitere Aussprache ab.

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 (vgl. BVerfGE 37, 84/92). 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. Das würde dem in Art. 74 Abs. 4 BV konkretisierten Nebeneinander von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung Rechnung tragen, bei dem die Volksgesetzgebung eine „punktuelle Kontroll- und Oppositionsfunktion“ (Böckenförde in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, § 30 RdNr. 16) hat. Es entspräche auch der besonderen Bedeutung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Zugleich wäre sichergestellt, dass eine relevante Gegenposition zu der Gesetzesvorlage aus dem Volk angemessen zu Wort kommen kann. Sofern die Gesetzesvorlage ausnahmsweise den politischen Absichten aller im Landtag vertretenen Parteien entsprechen sollte, kann das im Übrigen zur Erledigung führen (Art. 66 Abs. 2 LWG).

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

B.

Aus den dargelegten Gründen verstößt auch § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS in dem aus der Entscheidungsformel ersichtlichen Umfang gegen Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 BV.

C.

Es kann nicht festgestellt werden, dass der Gesetzgeber gegen die Grundrechte gemäß Art. 7 Abs. 2, Art. 101 und Art. 118 Abs. 1 BV verstoßen hat, indem er es unterlassen hat, im Bayerischen Mediengesetz und im Bayerischen Rundfunkgesetz zu regeln, dass jedenfalls der Beauftragte des Volksbegehrens im Rahmen des auch bei Wahlen üblichen Umfangs Werbung zu zugelassenen Volksbegehren und zu Volksentscheiden im Rundfunk einbringen kann und jedenfalls dem Beauftragten des Volksbegehrens im Rundfunk Sendezeit eingeräumt wird. Die Veranstalter von Rundfunk sind berechtigt (vgl. A.), jedoch nicht verpflichtet, politische Werbung anlässlich von zugelassenen Volksbegehren und von Volksentscheiden in das Programm aufzunehmen.

1. Art. 7 Abs. 2 BV hat Grundrechtscharakter; er räumt dem einzelnen Staatsbürger das für ein demokratisches Staatswesen unerlässliche Recht auf Teilhabe an der Staatsgewalt ein. Die Norm handelt im Anschluss an Art. 2 Abs. 2, Art. 4 BV von den Mitwirkungsrechten des Staatsbürgers. 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. Dem grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Grundrechts entsprechend wird ihm vielmehr ein echtes Mitwirkungsrecht am Legislativakt gegeben. Dies setzt voraus, dass der Bürger bei der Abstimmung seinen Willen unverkürzt zum Ausdruck bringen kann (VerfGH vom 4.10.1974 = VerfGH 27, 139/142; VerfGH vom 18.12.1975 = VerfGH 28, 222/229; VerfGH vom 29.8.1997 = VerfGH 50, 181/198). 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 (VerfGH 52, 104/141 f.; Schweiger in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, a. a. O., RdNr. 4 zu Art. 7). Bezogen auf den Rundfunk deckt sich das mit dem Grundrecht der Informationsfreiheit (Art. 112 Abs. 2 BV; vgl. VerfGH vom 27.9.1985 = VerfGH 38, 134/139). Die Verfassung untersagt damit Beschränkungen des Zugangs zu Informationen im Rundfunk. Sie konzipiert den Informationsprozess grundsätzlich als freien Prozess, steuert ihn also nicht selbst durch Gebote oder Verbote. Gleichmaßen als Spiegelbild überträgt Art. 111 a Abs. 1 Satz 2 BV dem Rundfunk die Aufgabe der Information durch wahrheitsgemäße, umfassende und unparteiische Berichterstattung sowie durch die Verbreitung von Meinungen; dem dient die Freiheit des Rundfunks.

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 (vgl. zu Art. 112 Abs. 2 BV VerfGH vom 16.2.1989 = VerfGH 42, 11/16; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 5 zu Art. 112; Stettner, a. a. O., RdNr. 17 zu Art. 112). Diese Grundrechte verpflichten die Veranstalter von Rundfunk nicht, aus Anlass von Volksbegehren oder Volksentscheiden Werbesendungen auszustrahlen.

2. 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.

Art. 118 Abs. 1 BV untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu behandeln; beim Vorliegen wesentlicher Unterschiede ist sachgerecht zu differenzieren. Der Gleichheitssatz ver-

langt keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Es bleibt dem Ermessen des Normgebers überlassen zu entscheiden, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Der Gleichheitssatz ist nur dann verletzt, wenn die äußersten Grenzen des Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffenen Regelungen jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt. Die Anwendung des Gleichheitssatzes beruht stets auf einem Vergleich von Lebensverhältnissen, die nie in allen, sondern nur in einzelnen Elementen gleich sind. Es ist Sache des Normgebers, nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen, welche Elemente der zu ordnenden Lebensverhältnisse dafür maßgebend sind, sie rechtlich gleich oder verschieden zu behandeln. Soweit der Normgeber bei der Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Abwägungen vornimmt, könnte der Verfassungsgerichtshof diese nur beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft wären oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprächen. Der Verfassungsgerichtshof kann dagegen nicht seine eigenen Abwägungen, Einschätzungen oder Überlegungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.7.2004 = VerfGH 57, 84/100 f.; VerfGH vom 29.5.2006 = VerfGH 59, 80/101 f.). Bei Anwendung dieser Grundsätze kann ein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV hier nicht festgestellt werden.

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. Wahlen sind für die repräsentative Demokratie schlechthin konstitutiv. Sie sind ein Grundakt demokratischer Legitimation (vgl. Holzheid, Maßgebliche Verfassungsgrundsätze bei Wahlen und bei Volksbegehren, Schriften der Juristischen Studiengesellschaft Regensburg, Heft 14, S. 27). Im Wahlkampf der Parteien kulminiert der ständige, das gesamte politische Spektrum umfassende demokratische Meinungsbildungsprozess. Die Verpflichtung, Wahlwerbung zu senden, trägt der grundlegenden Bedeutung des Wahlakts und dem An-

liegen der Parteien Rechnung, sich in diesem Meinungsbildungsprozess auch unabhängig von redaktionell gestalteten Rundfunkprogrammen Gehör zu verschaffen und ihre Kandidaten zu präsentieren. Demgegenüber wird die Staatsgewalt im Volksgesetzgebungsverfahren vom Volk unmittelbar, nämlich durch die an der Abstimmung teilnehmenden Staatsbürger, ausgeübt; diese werden dabei als gesetzgebendes Staatsorgan tätig (Art. 4 BV). Als ein Element der direkten Demokratie ergänzt die Volksgesetzgebung die repräsentative Demokratie nur punktuell (VerfGH vom 31.3.2000 = VerfGH 53, 42/61 f.). Abstimmungen im Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 BV sind 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 (vgl. VerfGH vom 19.1.1994 = VerfGH 47, 1/13).

Bei der Beurteilung, ob hierin hinreichende Gründe für eine Differenzierung zu sehen sind, ist zudem zu berücksichtigen, dass vom Ergebnis der Überlegungen auch die Rundfunkfreiheit tangiert wird. Es geht verfassungsrechtlich nicht „nur“ um die Frage einer einheitlichen Regelung für die Wahlwerbung der Parteien sowie für die Werbung bei zugelassenen Volksbegehren und Volksentscheiden im Rundfunk, sondern um weitere Drittsenderechte und damit zugleich um eine weitergehende Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit im Interesse einer Gleichbehandlung. In dieser auch durch die Rundfunkfreiheit geprägten Situation stellt das Anliegen, den Rundfunk möglichst frei von staatlichen Regelungen der Programmgestaltung zu halten, eine – weitere – sachbezogene Erwägung dar.

Da somit hinreichende Gründe für eine Differenzierung gegeben sind, bewirkt die Begründung von Drittsenderechten (nur) anlässlich von Wahlen (§ 42 Abs. 2 RStV, Art. 4 Abs. 2 Nr. 2 BayRG), nicht aber bei Volksbegehren und Volksentscheiden, keinen Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

3. Die begehrte Feststellung lässt sich auch nicht auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 101 BV) stützen. Die Berufsfreiheit kann sich im Zusammenhang mit

Rundfunkwerbung nur in dem Rahmen entfalten, der durch die Rundfunkfreiheit gesteckt ist. Art. 101 BV begründet schon deshalb keine Verpflichtung der Veranstalter von Rundfunk, Werbung aus Anlass eines zugelassenen Volksbegehrens oder eines Volksentscheids zu senden.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dem Antragsteller ist die Hälfte der ihm durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 3 VfGHG), weil seine Popularklage teilweise erfolgreich ist. Von einer Erstattungspflicht der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien war abzusehen, weil § 1 Abs. 2 Sätze 3 und 4 WWS die in § 7 Abs. 8 RStV als höherrangiges Recht vorgegebene Regelung lediglich umsetzen.