

Der Bayerische Ministerpräsident
Nr. B III/3 – 140 – 88 – 3

München, den 21. September 1972

An den
Herrn Präsidenten
des Bayerischen Landtags
München

**Betreff: Volksbegehren zur Einfügung eines
Art. 111 a (Rundfunkfreiheit) in die Ver-
fassung des Freistaates Bayern**

Beilagen: Gesetzentwurf mit Begründung und Stel-
lungnahme der Staatsregierung

Der Landeswahlleiter des Freistaates Bayern hat in seiner Bekanntmachung vom 22. August 1972 (StAnz. Nr. 34 vom 25. August 1972, S. 1) festgestellt, daß das vorbezeichnete Volksbegehren rechtsgültig ist. Auf Grund Beschlusses der Staatsregierung vom 19. September 1972 unterbreite ich gemäß Art. 74 Abs. 3 der Verfassung, Art. 80 Abs. 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWG) das aus Anlage 1 ersichtliche Volksbegehren dem Landtag zur weiteren Behandlung. Die Stellungnahme der Staatsregierung ist als Anlage 2 beigefügt.

Das Volksbegehren ist gleichzeitig dem Senat gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 LWG zur gutachtlichen Stellungnahme zugeleitet worden. Ich darf vorschlagen, daß der Landtag die Beratung des Volksbegehrens erst abschließt, wenn das Senatsgutachten dem Landtag vorliegt. Den Herrn Präsidenten des Senats habe ich auf die dem Landtag zur Behandlung des Volksbegehrens zur Verfügung stehende Frist von drei Monaten hingewiesen.

Dr. h. c. Goppel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes

**über die Einfügung eines Art. 111 a (Rundfunkfreiheit)
in die Bayerische Verfassung**

§ 1

In die Bayerische Verfassung wird folgender Art. 111a aufgenommen:

(1) Hörfunk und Fernsehen werden ausschließlich von öffentlich-rechtlichen Anstalten betrieben. Die

Anstalten werden von einem Rundfunkrat kontrolliert, der aus einem Vertreter der Staatsregierung, drei Vertretern des Senats, nach Maßgabe des Abs. 2 aus Vertretern des Landtags, sowie aus Vertretern der bedeutsamen weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen besteht. Der Anteil der Vertreter der Staatsregierung, des Senats und des Landtags darf ein Drittel nicht übersteigen.

(2) Der Landtag entsendet für je angefangene 20 Mitglieder seiner Fraktionen einen Vertreter aus deren Mitte. Die weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen wählen oder berufen ihre Vertreter selbst.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

In Bayern wird gegenwärtig der Versuch unternommen, die in den letzten beiden Jahrzehnten gefestigte Rundfunk- und Fernsehfreiheit anzutasten und den bayerischen Rundfunk parteipolitischen Zwecken dienstbar zu machen. Der Bayerische Senat, der Rundfunkrat und viele verantwortungsbewußte gesellschaftliche und politische Gruppen haben sich dem Versuch vergeblich widersetzt. Die Freiheit und Unabhängigkeit des Hörfunks und des Fernsehens von kommerziellen und parteipolitischen Einflüssen muß deshalb nunmehr in der Bayerischen Verfassung förmlich gewährleistet werden. Wirtschaftliche und politische Interessen erfüllen nicht alle Bedürfnisse des Menschen. Die vorgeschlagene Verfassungsergänzung begrenzt den Einfluß des Staates und der politischen Parteien im Rundfunkrat und stellt klar, daß private Rundfunk- und Fernsehanstalten in Bayern nicht zulässig sind. Dadurch soll auch das bei vielen ausländischen Stationen zu beobachtende Abgleiten der Programme in Rohheit, Brutalität und Primitivität verhindert werden.

Im allgemeinen ist davon auszugehen, daß die Verfassung die Angabe eines festen Zeitpunktes für das Inkrafttreten eines Gesetzes fordert. Dieses Gesetz soll zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten. Da aber im Moment noch nicht übersehen werden kann, wann es genau zum Volksentscheid kommen wird, ist das Datum des Inkrafttretens noch nicht endgültig festzulegen. Das Datum wird dann vor dem Volksentscheid eingesetzt werden.

Vertrauensmann:

Prof. Dr. Paul Noack

Anschrift:

8034 Unterpfaffenhofen,
Albert-Schweitzer-Str. 13

Stellvertreter:

Ernst Müller-Meiningen jr.

Anschrift:

8 München 80,
Prinzregentenstr. 76/IV

Stellvertreter:

Adolf Sommerauer

Anschrift:

8 München 83, Isegrimstr. 25.

Anlage 2

**Stellungnahme der Staatsregierung zum Volksbegehren zur Einfügung eines Art. 111 a (Rundfunkfreiheit)
in die Verfassung des Freistaates Bayern**

Zu dem Volksbegehren nimmt die Staatsregierung gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 1 LWG wie folgt Stellung:

Die Staatsregierung begrüßt und unterstützt alle Bestrebungen, die im Sinne der Verfassung die Freiheit des Rundfunks sichern und festigen. Der Rundfunk hat die Aufgabe, wahrheitsgemäß und umfassend zu berichten, zu bilden und zu unterhalten. Dabei muß er die demokratische Grundordnung, die Menschenwürde und die religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen achten. Verherrlichung von Gewalt und Unsittlichkeit ist mit diesem Auftrag nicht vereinbar. Diese Grundsätze sind Teil der Rundfunkfreiheit und damit auch Leitlinie für den Gesetzgeber.

Die mit dem Volksbegehren angestrebten Regelungen sind jedoch der Verwirklichung der Rundfunkfreiheit nicht förderlich. Nach Auffassung der Staatsregierung sprechen verfassungspolitische Gründe gegen sie; der auf Dauer angelegte Ausschluß jeglichen privaten Rundfunks begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Das Volksbegehren will zunächst das Betreiben von Rundfunk durch Verfassungsbestimmung (Art. 111 a Abs. 1 Satz 1) ausschließlich öffentlich-rechtlichen Anstalten vorbehalten.

1.1. Eine Verfassung soll nur die Grundfragen des staatlichen Lebens regeln. Die Ausfüllung dieses Rahmens ist Sache des Gesetzgebers. Ob der Rundfunk nur durch öffentlich-rechtliche Anstalten oder daneben auch durch gesellschaftliche Gruppen, Körperschaften oder Private betrieben werden soll, gehört nicht zur rechtlichen Grundordnung und sollte daher nicht in der Verfassung geregelt werden. Auch die Verfassungen der anderen deutschen Länder kennen solche Bestimmungen nicht.

1.2. Die Monopolisierung des Rundfunks zugunsten der öffentlichen Hand ist nicht die nach der Verfassung allein zulässige Form für das Betreiben von Rundfunk. Bietet sich bei entsprechenden sendetechnischen und finanziellen Gegebenheiten eine bessere Lösung, wie z. B. die zusätzliche Zulassung der interessierten gesellschaftlich relevanten Gruppen als Veranstalter von Rundfunk an, so würde ein verfassungsrechtliches Verbot dieser als sinnvoll erkannten Regelung entgegenstehen. Außerdem kann die Schwierigkeit, die einmal verfassungskräftig getroffene Entscheidung zu ändern, von vornherein dazu führen, daß die Entwicklung sendetechnischer Möglichkeiten vernachlässigt wird, weil die Zulassung als Veranstalter von Rundfunk aussichtslos erscheint. Insoweit würde die Verfassung sogar dem technischen Fortschritt und einer dadurch möglichen besseren Verwirklichung des Grundrechts der Meinungsfreiheit entgegenstehen.

1.3. Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet nicht nur die Freiheit der Meinungsäußerung und Meinungsverbreitung als solche, sondern auch die Freiheit in der Wahl der Mittel. Das gilt auch für den Rundfunk. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in früheren Urteilen eine ausschließlich öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation für zulässig angesehen, das allerdings nur auf der Grundlage der damaligen sendetechnischen Gegebenheiten. Bei entsprechender Änderung der Gegebenheiten verstärkt sich die Freiheit in der Wahl der Mittel der Meinungsverbreitung aber auch im Rundfunkbereich. Im Hinblick auf das jeder Verfassung eigene Streben nach Dauerhaftigkeit und zeitlich unbeschränkter Geltung sollte die Aufnahme einer Verfassungsbestimmung vermieden werden, bei der nur der Zeitpunkt ihrer Kollision mit Bundesverfassungsrecht strittig ist.

1.4. Auch die Grundrechte der Bayerischen Verfassung sichern dem einzelnen ein Höchstmaß an persönlicher Freiheit. Die Meinungsfreiheit ist darüber hinaus für eine freiheitliche demokratische Grundordnung „schlechthin konstituierend“, denn ohne Freiheit der Meinungsäußerung und der Information ist eine Demokratie nicht denkbar. Die Meinungsfreiheit ist somit eine der Grundsatznormen der Verfassung, die in ihrem Wesenskern einer Verfassungsänderung entzogen sind. Es lassen sich gute Gründe dafür anführen, daß ein auf Dauer angelegtes Monopol der öffentlich-rechtlichen Anstalten zur Veranstaltung von Rundfunk das Grundrecht des einzelnen auf Äußerung und Verbreitung seiner Meinung (Art. 110 BV) im Wesenskern berührt und sogar die nach Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV der Disposition des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogenen demokratischen Grundgedanken verletzt. Bindend vermag dies jedoch allein der Verfassungsgerichtshof zu entscheiden.

1.5. Der Rundfunk ist verpflichtet, wahrheitsgemäß und umfassend zu berichten sowie zu bilden und zu unterhalten. Dabei muß der Rundfunk die demokratische Grundordnung, die Menschenwürde und die religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen achten. Verherrlichung von Gewalt und Unsittlichkeit ist mit seinem Auftrag unvereinbar. Art. 74 Abs. 4 BV eröffnet dem Landtag die Möglichkeit, das Volksbegehren abzulehnen und dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorzulegen. Macht der Landtag von dieser Möglichkeit Gebrauch, so sollte der Gesetzentwurf die vorstehenden Grundsätze berücksichtigen.

2. Das Volksbegehren will außerdem die Zusammensetzung des Rundfunkrats im Hinblick auf die Beteiligung der Staatsregierung, des Senats

und der im Landtag vertretenen Parteien regeln (Art. 111 a Abs. 1 Sätze 2 und 3 und Absatz 2).

2.1. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Rundfunkrats hält sich im Rahmen der auch bei anderen Rundfunkanstalten üblichen Repräsentanz der Vertreter des Staates und der Parteien. Dem Rundfunkrat gehören neben einem Vertreter der Staatsregierung und 21 Abgeordneten aller im Landtag vertretenen Parteien weitere 37 Mitglieder, darunter 3 Mitglieder des Bayerischen Senats, an. Die bayerische Regelung trägt somit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, die die Verfassungsmäßigkeit der in diesem Punkt erheblich differierenden Rundfunkgesetze stets bejaht hat.

2.2. Wie bereits oben (1.1.) dargelegt, ist es Sinn und Zweck einer Verfassung, auf die Grundfragen staatlichen Lebens einzugehen und besonders die Verbürgung der Grundrechte, die Bildung der leitenden Staatsorgane, ihre Funktionen und Kompetenzen sowie die Verfassungsgerichtsbarkeit zu regeln. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung behandelt dagegen im einzelnen die Zusammensetzung des Kontrollorgans von – wenn auch eminent bedeutsamen – Anstalten. Sie sollte deshalb nicht in der Verfassung geregelt werden, sondern dem einfachen Gesetzgebungsverfahren überlassen bleiben.

