

VERÖFFENTLICHUNGEN  
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT  
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

80

WILHELM A. KEWENIG

Zu Inhalt und Grenzen  
der Rundfunkfreiheit



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Wilhelm A. Kewenig

Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit

**VERÖFFENTLICHUNGEN  
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT  
AN DER UNIVERSITÄT KIEL**

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilhelm A. Kewenig

# Zu Inhalt und Grenzen der Rundfunkfreiheit

Von

Wilhelm A. Kewenig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte, einschließlich das der Übersetzung, vorbehalten.  
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet  
das Buch oder Teile daraus in irgendeiner Weise zu vervielfältigen.

© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41

Satz und Druck: Vollbehrr u. Strobel, Kiel. Printed in Germany

ISBN 3 428 04289 1

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> . . . . .	11
--------------------------	----

### 1. Gutachten

#### **Rundfunkverfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Zusammenarbeit von Kollegialorganen**

I. Sachverhalt und Fragestellung . . . . .	13
II. Entspricht die gegenwärtige Zusammensetzung der Kollegial- organe des NDR den Anforderungen des Staatsvertrages vom 16. Februar 1955 ? . . . . .	21
1. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Rundfunkrats und der Staatsvertrag . . . . .	21
2. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Verwaltungsrats und der Staatsvertrag . . . . .	24
3. Ergebnis des Abschnitts II . . . . .	29
III. Verstößt der Staatsvertrag vom 16. Februar 1955 gegen das Grundgesetz ? . . . . .	29
1. Ist der Staatsvertrag verfassungswidrig wegen Verstoßes gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ? . . . . .	30
a) Räumt der Staatsvertrag dem Staat einen zu großen Einfluß auf die Anstalt ein ? . . . . .	34
aa) Die Zusammensetzung des Rundfunkrats nach § 8 Abs. 2 Satz 3 StV und das Verbot des beherrschenden staat- lichen Einflusses . . . . .	40
aaa) Ist § 8 Abs. 2 Satz 3 StV als Soll-Vorschrift eine ausreichende Barriere gegen einen übermäßigen staatlichen Einfluß ? . . . . .	40
bbb) Ist die Höchstzahl „8 aus 24“ eine ausreichende Barriere gegen übermäßigen staatlichen Einfluß ? . . . . .	41

## *Inhaltsverzeichnis*

ccc) Zur Problematik der Mitgliedschaft von Vertretern der Exekutive im Rundfunkrat und zu der Frage, für welchen Zeitpunkt § 8 Abs. 2 Satz 3 StV gilt . . . . .	44
ddd) Zwischenergebnis . . . . .	49
bb) Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats nach § 12 Abs. 1 Satz 2 StV und das Verbot des beherrschenden staatlichen Einflusses . . . . .	49
cc) Die Zusammensetzung des Programmbeirats nach § 16 Abs. 2 StV und das Verbot des beherrschenden staatlichen Einflusses . . . . .	52
dd) Zwischenergebnis . . . . .	54
b) Räumt der Staatsvertrag den gesellschaftlichen Gruppen einen zu geringen Einfluß auf die Anstalt ein ? . . . . .	54
aa) Der Programmbeirat und der Anspruch der gesellschaftlichen Gruppen auf Einflußnahme in den Kollegialorganen . . . . .	55
bb) Die Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat und der Anspruch der gesellschaftlichen Gruppen auf Einflußnahme in den Kollegialorganen . . . . .	57
aaa) Der Rundfunkrat und die gesellschaftlichen Gruppen . . . . .	57
bbb) Der Verwaltungsrat und die gesellschaftlichen Gruppen . . . . .	60
cc) Zwischenergebnis . . . . .	61
c) Ergebnis des Abschnitts III, Ziff. 1 . . . . .	61
2. Ist der Staatsvertrag verfassungswidrig wegen Verstoßes gegen Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ? . . . . .	61
a) Vom klassischen zum modernen Verständnis der Gewaltenteilung . . . . .	62
b) Gewaltenteilung und Rundfunkorganisation . . . . .	65
c) Ergebnis des Abschnitts III, Ziff. 2 . . . . .	66
3. Ergebnis des Abschnitts III insgesamt . . . . .	67

IV. Entspricht die gegenwärtige Zusammensetzung der Kollegialorgane des NDR den verfassungsrechtlichen Anforderungen ?	67
1. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Rundfunkrats und das Grundgesetz . . . . .	69
2. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Verwaltungsrats und das Grundgesetz . . . . .	72
3. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Programmbeirats und das Grundgesetz . . . . .	74
4. Ergebnis des Abschnitts IV . . . . .	74
V. Wie muß die auf dem Staatsvertrag in seiner jetzigen Form basierende Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat beim NDR aussehen, um verfassungskonform zu sein ? . . . . .	74
1. Das Vorverfahren der Wahlen in den Rundfunkrat und die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Ergebnis dieser Wahlen . . . . .	76
2. Das Vorverfahren der Wahlen in den Verwaltungsrat und die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Ergebnis dieser Wahlen . . . . .	81
VI. Kann die in den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein betroffene katholische Kirche vortragen, durch den verfassungswidrigen Zustand der Kollegialorgane des NDR in einem ihrer Grundrechte oder einer grundrechtsähnlichen Rechtsposition verletzt zu sein ? . . . . .	83
1. Ist durch die gegenwärtige verfassungswidrige Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat des NDR das Grundrecht der katholischen Kirche aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt ?	85
2. Ist durch die gegenwärtige verfassungswidrige Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat des NDR das Grundrecht der katholischen Kirche aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt ?	85
3. Ist durch die gegenwärtige verfassungswidrige Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat des NDR das Grundrecht der katholischen Kirche aus Art. 4 Abs. 1 GG verletzt ? . . .	88
4. Ist durch die gegenwärtige verfassungswidrige Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat des NDR das Grundrecht der katholischen Kirche aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt ? . . . . .	89
5. Ergebnis des Abschnitts VI . . . . .	92

VII. In welcher Form und vor welchem Gericht kann die katholische Kirche die verfassungswidrige Beeinträchtigung ihrer Rechtsposition geltend machen ? . . . . .	92
1. Kann die katholische Kirche sich mit einer Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen ? . . . . .	93
2. Kann die katholische Kirche sich mit einer Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht zur Wehr setzen ? . . . . .	98
3. Kann die katholische Kirche sich in einem sog. „Rundfunkverfassungstreit“ zur Wehr setzen ? . . . . .	101
4. Ergebnis des Abschnitts VII . . . . .	102
VIII. Thesenartige Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens . . . . .	103

## 2. Gutachten

### Inhalt und Grenzen der anstaltsinternen Programmkontrolle

I. Sachverhalt . . . . .	104
II. Zum Gang der Untersuchung . . . . .	107
III. Zu den materiellen Rechtsfragen des Falles . . . . .	108
1. Zuständigkeit und ordnungsgemäße Zusammensetzung des Rundfunkrates des WDR . . . . .	108
a) Besitzt der Rundfunkrat eine Zuständigkeit im Bereich der Programmkontrolle ? . . . . .	109
b) War der Rundfunkrat zur fraglichen Zeit gesetzes- und verfassungskonform zusammengesetzt ? . . . . .	114
c) Exkurs: War der Verwaltungsrat des WDR zur fraglichen Zeit gesetzes- und verfassungskonform zusammengesetzt ? . . . . .	118
d) Zwischenergebnis . . . . .	119

2. Inhalt, Grenzen und Mittel der anstaltsinternen Programmkontrolle	120
a) Zu den verschiedenen Formen der Kontrolle über den Rundfunk	120
b) Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der dreistufigen Rundfunkkontrolle — Rundfunkfreiheit und Rundfunkkontrolle . .	122
c) Zum Umfang und zu den Mitteln der dreistufigen Rundfunkkontrolle . . . . .	126
d) Zum Verhältnis der drei Stufen der Rundfunkkontrolle zueinander und zur Frage, ob auf der jeweiligen Stufe die Aufsicht nur eingreifen kann oder aber eingreifen muß . . . . .	131
e) Zwischenergebnis . . . . .	132
3. Die Programmrichtlinien des § 4 WDR-Gesetz und die Sendung „Am Anfang war die Eros-Angst“ . . . . .	133
a) Der Überprüfungsmaßstab des § 4 WDR-Gesetz . . . . .	133
b) Die Sendung „Am Anfang war die Eros-Angst“ und die Wahrheitspflicht des § 4 Abs. 2 Satz 1 WDR-Gesetz . . . . .	136
c) Die Sendung „Am Anfang war die Eros-Angst“ und die Verpflichtung zur Achtung der sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung in § 4 Abs. 1 Satz 3 WDR-Gesetz . .	143
d) Exkurs: Zur Frage, ob das festgestellte Fehlverhalten der anstaltsinternen Kontrollorgane gerichtlich überprüft werden kann	146
e) Zwischenergebnis . . . . .	148
IV. Thesenförmige Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens . . . . .	149



## Vorwort

Gegenstand dieser Veröffentlichung sind zwei Gutachten, die ich in den Jahren 1974 und 1976 zu konkreten Problemen des Rundfunkrechts und Rundfunkverfassungsrechts erstattet habe. Auftraggeber war in beiden Fällen die Katholische Kirche. Während das erste Gutachten sich ausschließlich mit institutionellen und organisatorischen Fragen befaßt, greift das zweite Gutachten auch einige Fragen des materiellen Rundfunkrechts auf.

Rundfunkrecht und Rundfunkverfassungsrecht haben erstaunlich lange Zeit weder das öffentliche noch das wissenschaftliche Interesse auf sich gezogen, das sie von der Sache her verdienen. Die Situation hat sich allerdings in den letzten Jahren grundlegend verändert. Die Gerichte sind plötzlich mit einer Fülle rundfunkrechtlicher Einzelfragen befaßt worden. Aber auch die literarische Beschäftigung mit den Problemen des Rundfunkrechts und Rundfunkverfassungsrechts ist in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen. Wenn ich mich trotzdem entschlossen habe, die beiden Gutachten nunmehr zu veröffentlichen und damit allgemein zugänglich zu machen, dann deshalb, weil nach meiner Einschätzung in diesem Bereich tatsächlich ein erheblicher Nachholbedarf besteht

Der Text der Gutachten ist im wesentlichen unverändert geblieben. Auch die Anmerkungen sind nicht um die neuere Literatur und Rechtsprechung ergänzt worden. Eine Aktualisierung des Anmerkungsapparates hätte nämlich angesichts der neuesten Entwicklungen in diesem Bereich dazu gezwungen, die Gutachten teilweise umzuschreiben. Dazu aber fehlt mir gegenwärtig die Zeit.

Kiel, im Juli 1978

*Wilhelm A. Kewenig*



## 1. Gutachten

### Rundfunkverfassungsrechtliche Fragen hinsichtlich der Zusammenarbeit von Kollegialorganen

#### I. Sachverhalt und Fragestellung

Der Norddeutsche Rundfunk (NDR) ist durch Staatsvertrag vom 16. Februar 1955 errichtet worden<sup>1</sup>. Partner dieses Staatsvertrages sind die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Freie und Hansestadt Hamburg. Der NDR ist für den norddeutschen Raum Nachfolger des von der britischen Besatzungsmacht in ihrer Besatzungszone errichteten Nordwestdeutschen Rundfunks<sup>2</sup>. Sitz des NDR ist Hamburg.

Nach § 1 des Staatsvertrages (StV) hat der NDR als gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Bestimmungen des Staatsvertrages. Die Regierungen der vertragsschließenden Länder üben gemäß § 22 Abs. 1 StV die ihnen gemeinsam zustehende Rechtsaufsicht aus.

Laut § 7 Abs. 1 StV hat der NDR vier Organe: den Rundfunkrat, den Verwaltungsrat, den Programmbeirat und den Intendanten. Nach § 7 Abs. 2 StV schließen sich die Mitgliedschaft im Rundfunkrat, die Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und die Mitgliedschaft im Programmbeirat gegenseitig aus. Gemäß § 7 Abs. 3 StV kann kein Angestellter oder ständiger Mitarbeiter des NDR Mitglied des Rundfunkrates, des Verwaltungsrates oder des Programmbeirates sein.

Ergänzt wird der Staatsvertrag als Rechtsgrundlage für die Organe des NDR durch die Satzung des NDR vom 2. März 1956 in der Fassung vom 3. Dezember 1971<sup>3</sup>. Diese Satzung enthält hinsichtlich der drei hier näher interessierenden Organe Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Programmbeirat eine Reihe von Ausführungsbestimmungen. So bestimmt die Satzung etwa hinsichtlich der Häufigkeit der Sitzungen dieser Organe, daß

---

<sup>1</sup> Text des Vertrages in GVBl. Hamburg 1955 I, 197 ff; GVBl. Niedersachsen 1955, 167 ff; GVBl. Schleswig-Holstein 1955, 92 ff.

<sup>2</sup> Vgl. den Text des Statuts des NWDR in der Verordnung Nr. 118 der britischen Militärregierung vom 1. Januar 1948, teilweise abgeändert am 19. August 1949: Amtsblatt der Militärregierung Deutschland (Britische Zone) vom 6. 8. 1949, Ausgabe Nr. 30, Teil 10 B, 1 ff.

<sup>3</sup> Text der Satzung in Hamb. Amtl. Anz. 1956, 347 ff und 1971, 1690; Nds. MinBl. 1956, 326 ff und 1971, 518; Schl.-H. ABl. 1956, 183 ff und 1971, 753.

der Rundfunkrat „mindestens vierteljährlich einmal, im übrigen nach Bedarf“, der Verwaltungsrat „in der Regel einmal im Monat, jedoch mindestens einmal im Vierteljahr“ und der Programmbeirat „in der Regel vierteljährlich einmal“ zusammentreten<sup>4</sup>.

Über die Mitgliedschaft im *Rundfunkrat* und seine Aufgaben heißt es im Staatsvertrag wie folgt:

#### § 8 (Mitgliedschaft)

- (1) Der Rundfunkrat besteht aus vierundzwanzig Mitgliedern.
- (2) Die gesetzgebenden Körperschaften der Länder wählen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl die Mitglieder des Rundfunkrats, und zwar die gesetzgebende Körperschaft des Landes Niedersachsen 12 Mitglieder, des Landes Schleswig-Holstein 6 Mitglieder und der Freien und Hansestadt Hamburg 6 Mitglieder auf die Dauer von 5 Jahren. Alle Mitglieder sollen Erfahrungen oder Kenntnisse auf den Gebieten des Rundfunks besitzen. Von den Mitgliedern des Rundfunkrats aus dem Land Niedersachsen sollen höchstens 4, aus dem Land Schleswig-Holstein und aus der Freien und Hansestadt Hamburg höchstens je 2 Mitglieder dem Bundestag, einem Landtag oder der Bürgerschaft angehören.
- (3) Scheidet ein Mitglied vorzeitig aus, so ist innerhalb dreier Monate seit dem Ausscheiden für den Rest seiner Amtszeit ein Ersatzmitglied zu wählen. Eine Nachwahl findet nicht statt, wenn die Amtszeit des neu zu wählenden Mitglieds weniger als 6 Monate betragen würde.
- (4) Die Mitglieder des Rundfunkrats haben bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Sie sind in ihrer Amtsführung an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden . . .

#### § 10 (Aufgaben)

- (1) Der Rundfunkrat wählt die Mitglieder des Verwaltungsrats und die in § 16 Abs. 2 Satz 1 genannten Mitglieder des Programmbeirats.
- (2) Der Rundfunkrat kann Mitglieder des Verwaltungsrats nach Maßgabe des § 13 Absatz 2 abberufen.
- (3) Der Rundfunkrat bestätigt die Wahl des Intendanten und seines Stellvertreters. Das gleiche gilt für eine Abberufung des Intendanten oder seines Stellvertreters.
- (4) Dem Rundfunkrat obliegt die Genehmigung des jährlichen Haushaltsplans und der jährlichen Abrechnung.
- (5) Der Rundfunkrat erläßt die Satzung des NDR.

Zusammensetzung und Aufgaben des *Verwaltungsrats* werden durch den Staatsvertrag wie folgt umschrieben:

#### § 12 (Mitgliedschaft)

- (1) Der Verwaltungsrat besteht aus 8 Mitgliedern, die vom Rundfunkrat auf die Dauer von 5 Jahren gewählt werden, und zwar 4 Mitgliedern aus dem Land Niedersachsen und je 2 Mitgliedern aus dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg. Von den Mitgliedern des Verwaltungsrats dürfen höchstens 4 Mitglieder den gesetzgebenden Körperschaften der Länder oder des Bundes angehören.

<sup>4</sup> Vgl. die Art. 6 Abs. 1, 15 Abs. 1 und 26 Abs. 1 der Satzung.

- (2) Die Mitglieder des Verwaltungsrats haben die Interessen des NDR zu fördern. Sie sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an Aufträge oder Weisungen nicht gebunden; sie dürfen keine Sonderinteressen vertreten . . .

§ 14 (Aufgaben)

- (1) Der Verwaltungsrat wählt den Intendanten und seinen Stellvertreter. Gewählt ist, wer mindestens 6 Stimmen erhält. Der Verwaltungsrat kann den Intendanten und seinen Stellvertreter nach Maßgabe des § 18 abberufen. Wahl und Abberufung des Intendanten und seines Stellvertreters bedürfen der Bestätigung durch den Rundfunkrat.
- (2) Der Verwaltungsrat vertritt den NDR bei Rechtsgeschäften und anderen Rechtsangelegenheiten gegenüber dem Intendanten und seinem Stellvertreter.
- (3) Der Verwaltungsrat überwacht die Beachtung der Vorschriften der §§ 4 und 6 durch die Anstalt. Er kann dem Intendanten zu diesem Zweck in Einzelfällen Weisungen erteilen.
- (4) Der Verwaltungsrat stellt den jährlichen Haushaltsplan fest und nimmt zur jährlichen Abrechnung Stellung (§ 19 Absatz 3). Er legt Haushaltsplan und Abrechnung dem Rundfunkrat zur Genehmigung vor (§ 10 Absatz 4).
- (5) Der Verwaltungsrat schlägt dem Rundfunkrat die Satzung vor und erläßt die Finanzordnung.
- (6) Der Verwaltungsrat überwacht die Geschäftsführung des Intendanten. Er kann von diesem jederzeit Auskünfte oder Berichte verlangen. Der Verwaltungsrat ist berechtigt, die Bücher, Rechnungen, Schriften des NDR einzusehen und zu prüfen, die Anlagen zu besichtigen oder einzelne Vorgänge zu untersuchen. Damit können auch einzelne seiner Mitglieder oder, für bestimmte Aufgaben, besondere Sachverständige beauftragt werden.

Ein zusätzlicher bedeutsamer Hinweis auf die Kompetenzen des *Verwaltungsrats* ergibt sich aus § 19 des Staatsvertrages i. V. m. Art. 34 a der Satzung des NDR:

§ 19 (Zustimmungsbedürftige Rechtsgeschäfte und Haushaltsführung)

- (1) Der Intendant bedarf der Zustimmung des Verwaltungsrats in allen wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten. Hierzu gehören insbesondere:
  - a) Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken,
  - b) Erwerb und Veräußerung von Unternehmungen und Beteiligungen,
  - c) Aufnahme von Anleihen und Inanspruchnahme von Bankkrediten,
  - d) Beschaffung von Anlagen jeder Art und Abschluß von Verträgen, soweit der Gesamtaufwand 30.000,— DM im Einzelfall überschreitet,
  - e) Abschluß und Kündigung von Anstellungsverträgen mit leitenden Angestellten.
- (2) Der Intendant schlägt dem Verwaltungsrat die Finanzordnung vor.
- (3) Der Intendant legt dem Verwaltungsrat alljährlich vor:
  - a) den Entwurf eines Haushaltsplans für das kommende Rechnungsjahr (§ 14 Absatz 4),