

VERÖFFENTLICHUNGEN
DES INSTITUTS FÜR INTERNATIONALES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT KIEL

83

HOFFMANN-RIEM · KEWENIG
VON MÜNCH · RAMM

Die Kündigung des NDR-Staatsvertrages
Voraussetzungen und Folgen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Hoffmann-Riem · Kewenig · von Münch · Ramm

Die Kündigung des NDR-Staatsvertrages

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

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilhelm A. Kewenig

Die Kündigung des NDR-Staatsvertrages

Voraussetzungen und Folgen

Von

Wolfgang Hoffmann-Riem · Wilhelm A. Kewenig

Ingo von Münch · Thilo Ramm



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

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.

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41

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

ISBN 3 428 04658 7

Vorwort

Hiermit werden der Öffentlichkeit diejenigen Gutachten vorgelegt, die im Zusammenhang mit der Kündigung des NDR-Staatsvertrages durch das Land Schleswig-Holstein erstattet worden sind und auf die in der öffentlichen Diskussion wieder Bezug genommen wird. Unabhängig von dem Ausgang des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht scheinen mir diese Gutachten so viel interessantes, über den konkreten Fall hinausreichendes Material zu enthalten, daß ihre Veröffentlichung sich nicht nur nach meiner Einschätzung als ein sinnvoller Beitrag zur weiteren Entwicklung des Rundfunkverfassungsrechts darstellt.

Die Gutachten werden in der Reihenfolge veröffentlicht, in der sie erstattet worden sind. Auf diese Weise ist sichergestellt, daß der Leser erkennt, weshalb die Verweise auf die zur gleichen Problematik erstatteten Gutachten zunehmen. Es handelt sich bei den Gutachten um den Originaltext — mit einer Ausnahme: Herr Hoffmann-Riem hielt es für notwendig, gewisse Umstellungen und leichte Veränderungen vorzunehmen. Es ist versucht worden, diese Umstellungen bei den Verweisungen in den anderen Gutachten zu berücksichtigen.

Die Gutachten von Hoffmann-Riem und von v. Münch sind dem NDR, das Gutachten von Ramm der Rundfunk-, Fernseh- und Filmunion in der Gewerkschaft Kunst im Deutschen Gewerkschaftsbund, mein Gutachten dem Ministerpräsidenten des Landes Niedersachsen erstattet worden. Ich danke sowohl den Kollegen als auch den Auftraggebern, daß sie mit einer so schnellen Veröffentlichung dieser Gutachten einverstanden sind.

Die redaktionelle Betreuung der Veröffentlichung lag in den Händen von Frau Assessorin Brigitte Hardt. Ihr sei für die große Sorgfalt und Mühe bei der Vorbereitung dieses Bandes gedankt.

Kiel, im Februar 1980

Wilhelm A. Kewenig

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Thilo Ramm</i>	
Zur Kündigung des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk	
Erstes Teilgutachten: Die Wirkung der Kündigung des Staatsvertrages über den NDR	9
Zweites Teilgutachten: Die arbeitsrechtlichen Folgen der Kündigung des Staatsver- trages über den NDR	40
<i>Ingo von Münch</i>	
Bedurfte die Kündigung des Staatsvertrages über den NDR durch die Regierung des Landes Schleswig-Holstein der Zu- stimmung des Schleswig-Holsteinischen Landtages?	68
<i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i>	
Rechtsfolgen der Kündigung des NDR-Staatsvertrages durch den Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein . .	95
<i>Wilhelm A. Kewenig</i>	
Zu den Voraussetzungen und zur Wirkung der Kündigung des NDR-Staatsvertrages durch den schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten	155

Zur Kündigung des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk

Erstes Teilgutachten*:

Die Wirkung der Kündigung des Staatsvertrages über den NDR

Thilo Ramm

Vorbemerkung

A. Sachverhalt

B. Rechtsgutachten

I. Zur Wirksamkeit der Kündigung des Staatsvertrages

II. Die Wirkung der Kündigung vom 8. Juni 1978

III. Ergebnis des ersten Teilgutachtens

Vorbemerkung

Die Rundfunk-, Fernseh- und Filmunion in der Gewerkschaft Kunst im Deutschen Gewerkschaftsbund hat mich gebeten, ein Gutachten über die arbeitsrechtlichen und tariflichen Folgen einer eventuellen Auflösung des Norddeutschen Rundfunks (NDR) zu erstatten.

Bei der Abfassung meines Gutachtens lagen mir die Gutachten von

Prof. Dr. Herbert Bethge, Passau

„Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme namentlich des Schicksals der Verbindlichkeiten des NDR als Folge der Kündigung des Staatsvertrags über den NDR“ in: NDR-Materialien zur Staatsvertragskündigung, 2. Folge vom Juli 1978 und

Prof. Dr. Peter Hanau, Köln

„Arbeitsrechtliche Auswirkungen der Kündigung des Staatsvertrages über den NDR“ in: NDR-Materialien zur Staatsvertragskündigung, 3. Folge vom August 1978

vor.

Da die Beantwortung der Frage nach den arbeitsrechtlichen und tariflichen Folgen der Auflösung des Norddeutschen Rundfunks davon ab-

* Das Gutachten wurde im März 1979 vorgelegt.

hängt, ob die Kündigung des Staatsvertrags überhaupt die Auflösung des Norddeutschen Rundfunks bewirkt, behandle ich zunächst die Vorfrage nach den rechtlichen Wirkungen der Kündigung.

Ich lege daher ein erstes Teilgutachten über „Die Wirkung der Kündigung des Staatsvertrages über den NDR“ vor.

A. Sachverhalt

1. Der Norddeutsche Rundfunk ist durch einen Staatsvertrag der Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 16. Februar 1955¹, dem die beteiligten Länderparlamente durch entsprechende Ländergesetze zustimmten², errichtet worden. Der Vertrag trat am 16. Juni 1955 in Kraft.

Der NDR ist eine gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts, der das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen der Bestimmungen des NDRStV zuerkannt ist. Wegen einer behaupteten Verletzung des Selbstverwaltungsrechts steht dem NDR der Verwaltungsrechtsweg offen³.

Sitz des NDR ist Hamburg⁴, er unterhält Funkhäuser in Hamburg, Hannover und Kiel, sowie Studios in Berlin, Flensburg und Oldenburg⁵. Nach § 3 I Satz 1 NDRStV ist seine Aufgabe die für die Allgemeinheit bestimmte Verbreitung von Nachrichten und Darbietungen in Wort, Ton und Bild.

Die Organe des NDR sind: Rundfunkrat, Verwaltungsrat, Programmbeirat und Intendant⁶. Der Rundfunkrat hat am 2. März 1956 gemäß § 10 V NDRStV die Satzung des NDR erlassen. Sie gilt in der Fassung vom 29. Oktober 1973. Von den 24 Mitgliedern des Programmbeirats werden jeweils 2 Mitglieder von der Landesregierung Schleswig-Holstein und vom Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und 3 Mitglieder von der Landesregierung Niedersachsens ernannt⁷.

Die Regierungen der drei Länder üben gemeinsam nach § 22 I NDRStV die Aufsicht aus. Sie wird durch § 22 II und III näher konkretisiert:

„(2) Die Landesregierungen sind berechtigt, ein von ihnen im Einzelfall bestimmtes Organ der Anstalt durch schriftliche Mitteilung auf

¹ Im folgenden als NDRStV abgekürzt.

² Niedersachsen: Gesetz vom 19. 4. 1955, GVBl. 1955, 167; Schleswig-Holstein: Gesetz vom 7. 4. 1955, GVBl. 1955, 92; Hamburg: Gesetz vom 10. 6. 1955, GVBl. 1955, 197.

³ § 1 NDRStV.

⁴ § 2 NDRStV.

⁵ Art. 2 II NDR Satzung.

⁶ § 7 NDRStV, vgl. zum Rundfunkbeirat die §§ 7—11, zum Verwaltungsrat die §§ 12—15, zum Programmbeirat § 16 und zum Intendanten die §§ 17—19 NDRStV.

⁷ § 16 II Satz 4 NDRStV.

Maßnahmen oder Unterlassungen im Betrieb des NDR hinzuweisen, die diesen Vertrag verletzen.

(3) Wird diese Vertragsverletzung innerhalb einer von den Landesregierungen zu setzenden angemessenen Frist nicht behoben, so weisen die Landesregierungen die Anstalt an, diejenigen Maßnahmen auf Kosten der Anstalt durchzuführen, die die Landesregierungen im einzelnen festzulegen haben. Gegen diese Anweisung steht der Anstalt die Klage im Verwaltungsstreitverfahren offen. Ein Vorverfahren findet nicht statt. Zuständig ist in der ersten Instanz das Landesverwaltungsgericht Hamburg."

Diese Aufsicht ist in der Begründung zu den Zustimmungsgesetzen zum NDRStV als Rechtsaufsicht charakterisiert worden, die die Rundfunkfreiheit respektiere⁸.

In einem besonderen Abschnitt des NDRStV ist die „Stellung der Vertragsländer“ geregelt. Nach § 23 entscheidet über Streitigkeiten zwischen den Vertragsländern aus dem Staatsvertrag das Oberverwaltungsgericht Lüneburg. § 25 sieht vor, daß andere Länder im Geltungsbereich des Grundgesetzes dem Staatsvertrag beitreten können. Das Nähere sei durch Staatsvertrag zu regeln.

§ 24 NDRStV sieht die Kündigung des Staatsvertrags vor. Diese Vorschrift lautet:

„Der Vertrag kann von jedem der beteiligten Länder erstmalig 10 Jahre nach seinem Inkrafttreten gekündigt werden. Die Kündigungsfrist beträgt jeweils 2 Jahre auf den Schluß des Rechnungs-

⁸ Vgl. die Drucksache Nr. 142 vom 22.2.1955 des Schleswig-Holsteinischen Landtags 3. Wahlperiode 1954, 17 zu § 22 und 14, in der es heißt:

„Der Vertragsentwurf steht unter dem Grundsatz der Rundfunkfreiheit. Er vermeidet es, der zweiten Gewalt auch nur mittelbar Einfluß auf die Entscheidungen der Anstalt zu geben. Dementsprechend wird dem NDR ausdrücklich das Recht der Selbstverwaltung eingeräumt (§ 1). Selbstverwaltung bedeutet das Verbot des staatlichen Eingriffs in die Eigenverantwortung der Anstalt unter anderen als den im Vertrag niedergelegten Voraussetzungen. Der Vertrag kennt auch nirgends eine gesetzliche Mitgliedschaft von Vertretern der Exekutive in den Organen der Anstalt — ausgenommen im Programmbeirat, . . . Ihre Grenze findet die Rundfunkfreiheit allerdings dort, wo sie mit gesetzlichen Vorschriften in Kollision gerät: Ungesetzliches Handeln oder Unterlassen steht nicht unter dem Schutz der Rundfunkfreiheit. Hier wie etwa auf dem Gebiete der kommunalen Selbstverwaltung garantiert der Staat mit den Mitteln der Aufsicht, daß das geltende Recht nicht verletzt wird. Sollte der Staat wider Erwarten einmal gezwungen sein, seine Aufsichtsrechte zu gebrauchen, so hat die Anstalt wegen einer behaupteten Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts das Recht zur Anrufung der Verwaltungsgerichte. Das sog. Aussetzungsverfahren (z. Z. § 51 MRVO 165) gibt dem Gericht die Möglichkeit, ungerechtfertigte Zwangsmaßnahmen des Staates bis zur Entscheidung in der Hauptsache ohne jeden Zeitverlust zu suspendieren. Ein etwaiger Versuch, ohne Rechtsgrund mit Mitteln der Aufsicht zunächst einmal vollendete Tatsachen zu schaffen und dann den Ausgang eines langwierigen Prozesses abzuwarten, wäre also aussichtslos.“