

Staatshaftung für den staatsfreien Rundfunk?

Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme
namentlich des Schicksals der Verbindlichkeiten
des Norddeutschen Rundfunks
als Folge der Kündigung des Staatsvertrages
über den Norddeutschen Rundfunk

von

o. Professor Dr. Herbert Bethge
Universität Passau

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Einführung, Problemstellung und Problemeingrenzung</i>	11
1. Die Wirkung der Kündigung	11
a) Die Wirkung für den Bestand und den rundfunkverfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag des NDR	11
aa) Allgemeine Konsequenzen der Kündigung	11
bb) Die weiteren besonderen rundfunkverfassungsrechtlichen Konsequenzen der Beendigung des NDR-Staatsvertrages	15
b) Die Wirkung für die Verbindlichkeiten des NDR für den Fall seiner Auflösung	16
2. Die Eingrenzung und Vertiefung der Fragestellung nach dem rechtlichen Schicksal der Verbindlichkeiten des NDR	17
a) Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	17
b) Die Frage einer (staatsvertraglichen) Abrede über die Verbindlichkeiten des NDR	18
aa) Die kompetenzrechtliche Zulässigkeit eines Staatsvertrages über die Liquidation des NDR einschließlich der Regelung der Haftungsproblematik	19
bb) Die Möglichkeit des Ausbleibens staatsvertraglicher Abreden	23
c) Die begrenzte Aussagekraft der Schiedsgerichtsbestimmung des § 24 Abs. 2 und 3 NDR-StaatsV	24
<i>II. Die Beantwortung der Haftungsfrage unter dem Gesichtspunkt der Nachfolge in Positionen des NDR</i>	26
1. Die begrenzte Verwendungsfähigkeit der Institute Vermögensnachfolge bzw. Gesamtrechtsnachfolge (Universalsukzession)	26
a) Vermögensnachfolge bzw. -heimfall	26
aa) Vermögensübergang kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung?	26
α) Die Aussagekraft rundfunkspezifischer Normen	26
β) Vorschriften des bürgerlichen Rechts	27
γ) § 43 des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes	28
bb) Vermögensnachfolge bzw. -heimfall kraft allgemeiner Rechtsgrundsätze?	31
cc) Einwände	32
α) Die Relativität der Orientierung der Schuldenhaftung und Schuldennachfolge bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts am Vermögensbegriff	32

β)	Die Rechtslage beim ausdrücklichen Ausschluß einer Vermögensnachfolge	37
b)	Gesamtrechtsnachfolge (Universalsukzession)	37
aa)	Zur Anwendung der Gesamtrechtsnachfolge (Universalsukzession) im öffentlichen Recht	37
bb)	Die begrenzte Verwendungsfähigkeit der Prinzipien der Gesamtrechtsnachfolge (Universalsukzession) zur Bestimmung des Schicksals der Verbindlichkeiten einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt	40
α)	Gesamtrechtsnachfolge oder Identität	40
β)	Die haftungsrechtliche Position eines von nur zwei Ländern fortgesetzten NDR	40
γ)	Universalsukzession bei der Gründung von Nachfolgeanstalten	41
αα)	Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als Gesamtrechtsnachfolger des NDR	42
ββ)	Die Sonderproblematik bei privatrechtlichen Organisationsformen	45
δ)	Die Länder als mögliche Gesamtrechtsnachfolger des NDR	46
αα)	Die Ausgangslage	46
ββ)	Zur „Staatsfreiheit“ des Rundfunks	47
γγ)	Auswirkungen auf die Anstaltsstruktur	51
δδ)	Konsequenzen für die „Universalsukzession“ der Länder bzw. eines Landes	53
2.	Funktionsnachfolge	53
a)	Die Behelfsmäßigkeit und Fragwürdigkeit eines Haftungstatbestandes der Funktionsnachfolge	53
b)	Die rundfunkspezifische Unmöglichkeit einer „Funktionsnachfolge“ der drei norddeutschen Bundesländer nach dem NDR	54
3.	Einschränkung	56
 <i>III. Die verfassungsrechtliche Einstandspflicht der Länder als Garanten und Gewährträger öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten für deren Verbindlichkeiten</i>		
1.	Die haftungsrechtlichen Implikationen des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	58
a)	Der allgemeine Aussagegehalt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	58
b)	Die Verpflichtung des Staates zur Rundfunkversorgung	59
c)	Die Folgen eines Verstoßes des Staates gegen die gesetzliche Effektuierung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit in individualrechtlicher Sicht	60

d) Die vermögens-, insbesondere haftungsrechtlichen Konsequenzen	61
aa) Die prinzipielle haftungsrechtliche Irrelevanz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG	61
bb) Mögliche arbeitsrechtliche Besonderheiten	63
2. Staatshaftungsrechtliche Überlegungen	65
a) Amtshaftungsrecht (§ 839 BGB i. V. mit Art. 34 GG)	65
b) Entschädigung unter Enteignungsgesichtspunkten (Art. 14 GG)	67
c) Die Irrelevanz anderer anerkannter staatshaftungsrechtlicher Grundlagen	68
3. Die durch Art. 14 Abs. 1 GG im Verbund mit dem Rechtsstaatsprinzip begründete Gewährträgerhaftung der Länder für die Verbindlichkeiten des NDR als einer öffentlich-rechtlichen (Mehrländer-)Anstalt	69
a) Die verfassungsrechtlichen Rechtsgrundlagen der Haftung des Staates für die Schulden einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt	69
aa) Die grundgesetzliche Radizierung des Verbots eines Untergangs bestehender Verbindlichkeiten und des daraus resultierenden Gebots einer Gewährträgerhaftung des Staates	69
α) Art. 14 GG	70
β) Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG)	70
αα) Die allgemeine Geltung des Vertrauensschutzgedankens	71
ββ) Das Vertrauen in die Kontinuität, Seriosität und Dignität staatlichen Handelns	71
γ) Zum Verhältnis von Art. 14 GG und dem Rechtsstaatsgedanken	73
δ) Die Konsequenzen	75
bb) Die eigentumsgrundrechtlich und rechtsstaatlich gebotene Gewährträgerhaftung des Staates für die Verbindlichkeiten einer (aufgelösten) öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt	77
α) Die Grundlage der Einstandspflicht des Staates	78
β) Die Irrelevanz der Frage der Konkursfähigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts	78
γ) Die Gewährträgerhaftung des Staates und die Regelungen von Arbeitnehmerschutzvorschriften in Insolvenzsicherungsbestimmungen	79
cc) Andere Einwände	80
α) Staatsfreiheit des Rundfunks und Staatshaftung der Länder für den Rundfunk?	80

αα) Die Relevanz der Unterscheidung zwischen staatlichem Funktionsvorbehalt und staatlichem Organisationsvorbehalt	81
ββ) Selbstverwaltung des Rundfunks, insbesondere wirtschaftliche Unabhängigkeit	82
β) Gewährträgerhaftung und Gefährdungshaftung	85
γ) Gewährträgerhaftung und Richterrecht	86
b) Inhalt, Ausmaß und Grenzen der Gewährträgerhaftung	91
aa) Die inhaltliche Reichweite der Gewährträgerhaftung des Staates	91
bb) Die Subsidiarität der Gewährträgerhaftung	92
cc) Gesamtschuldnerische Haftung	93
α) Die prinzipielle gesamtschuldnerische Einstandspflicht	93
β) Die Ausgleichspflicht im Innenverhältnis	95
αα) Der Ausschluß einer allgemeinen Verpflichtung zum Abschluß eines neuen Staatsvertrages	95
ββ) Die Verpflichtung zur ggf. staatsvertraglichen Regelung des Schicksals der Verbindlichkeiten des aufgelösten NDR	98
<i>IV. Zusammenfassung</i>	101