



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 5/52-1512

Datum: 23. September 2004

Verfassungsmäßigkeit des § 47 Abs. 1 Landesmediengesetz (Entwurf)

A. Auftrag

In § 47 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs der Landesregierung für ein Landesmediengesetz (im Folgenden: LMG-E) - Drucksache 14/3235 - ist geregelt, dass sich die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der künftigen Landeszentrale für Medien und Kommunikation nach den Tarifvorschriften bestimmen, die für Bedienstete des Landes gelten. Nach Satz 2 der Vorschrift muss die Eingruppierung und Vergütung dieser Bediensteten der LMK derjenigen der vergleichbaren Angestellten oder der vergleichbaren Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes entsprechen.

Ob für diesen Bereich Tarifverträge mit abweichenden Eingruppierungen bestehen, steht dabei nicht fest.

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen einen unzulässigen Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie darstellen könnten und inwieweit die bei In-Kraft-Treten des Gesetzes unter den Tarifvertrag fallenden Bediensteten Bestandsschutz genießen.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

1. Die zur Prüfung gestellte Vorschrift des neu aufgenommenen § 47 Abs. 1 des Entwurfs eines Landesmediengesetzes (LMG-E) dürfte zumindest mittelbar im Zusammenhang mit einem Prüfungsbericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 12. September 2003¹ stehen, der seinerzeit auf der Grundlage des § 71 Abs. 2 Landesrundfunkgesetz (LRG)² die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR) in den Haushaltsjahren 1995 bis 2001 geprüft hatte.

Das wesentliche Ergebnis seiner Prüfungsfeststellungen hinsichtlich der Personalaufwendungen fasste der Rechnungshof in seinem Bericht³ wie folgt zusammen:

„Die Personalaufwendungen der LPR stiegen von 2.984 TDM im Jahr 1994 um fast 84 % auf 5.478 TDM im Jahr 2001. Sie waren überzogen (Textziffer 4.3.4). Die Zahl der Planstellen erhöhte sich bis 1999 um 41 % auf 41 Stellen (Textziffer 4.3.5). Die Zunahme der Planstellen betraf insbesondere Tarifgruppen, die dem höheren Dienst bei Beamten entsprechen (Textziffer 4.3.10). Die Vergütungen der Angestellten der Anstalt lagen weit über dem Niveau der Gehälter, die den Angestellten des Landes nach dem BAT gewährt wurden. Die Vergütungen außertariflich entlohnter Leitungspersonen waren zu hoch. Insgesamt ergibt sich bei den Gehaltszahlungen ein Einsparpotential von über 600.000 DM (Textziffern 4.3.6 bis 4.3.8). Hinzu kommen weitere Besserstellungen gegenüber den Angehörigen des Öffentlichen Dienstes bei Nebenleistungen (Textziffer 4.3.9).“

Unter Textziffer 4.3.12 heißt es in dem Bericht weiter⁴:

„Die nach wie vor bestehenden Besserstellungen der Bediensteten der Landesmedienanstalt gegenüber den Angestellten des Landes sind nicht gerechtfertigt. Die LPR ist – wie bereits im Rahmen der letzten Prüfung festgestellt – gehalten, die Vorteile aufzuheben und in allen Bereichen dem Öffentlichen Dienst im Land entsprechende Regelungen anzustreben. Eine gesetzliche Bestimmung, mit der eine Besserstellung der Bediensteten der Anstalt gegenüber den Beschäftigten im Landesdienst grundsätzlich ausgeschlossen wird, sollte in das Landesrundfunkgesetz aufgenommen

¹ Az.: 4-3561/95-2001; vgl. auch LT-Drucks. 14/2494

² vom 28. Juli 1992 (GVBl. S. 247), BS 225-13

³ S. 4 des Berichts („Wesentliches Ergebnis“)

⁴ S. 37 f. des Berichts („Zusammenfassung“)

werden. Das Hessische Privatrundfunkgesetz legt in § 56 fest, dass sich die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der hessischen Landesanstalt mit Ausnahme der Eingruppierung des Direktors nach den für Angestellte und Arbeiter im Lande geltende Rechts- und Tarifvorschriften bestimmen und die Eingruppierung und Vergütung der Angestellten und Arbeiter denjenigen der vergleichbaren Angestellten und Arbeiter des Landes entsprechen müssen. Ähnliche Normen bestehen in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

...

Die LPR sollte ihre Mitarbeiter nach dem für Angestellte der Länder und des Bundes maßgebenden Tarifvertrag vergüten (vgl. Textziffer 4.3.6).“

2. Den Anregungen des Rechnungshofs entsprechend, hat die Landesregierung in § 47 Abs. 1 ihres Gesetzentwurfs folgende Regelung vorgesehen:

„Die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der LMK mit Ausnahme der Eingruppierung der Direktorin oder des Direktors bestimmen sich nach den für Angestellte und für Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes geltenden Rechts- und Tarifvorschriften. Die Eingruppierung und Vergütung dieser Bediensteten der LMK muss derjenigen der vergleichbaren Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes entsprechen.“

3. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di - Landesbezirk Rheinland-Pfalz - hatte bei der Aufstellung des Gesetzentwurfs in einem von der Landesregierung durchgeführten Anhörverfahren verfassungsrechtliche Bedenken an der Regelung angemeldet.

In der schriftlichen Stellungnahme vom 28. Juni 2004⁵ heißt es, die künftige Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK) werde als Anstalt des öffentlichen Rechts die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Aufgaben wahrnehmen und damit funktional an die Stelle der LPR treten und diese ablösen⁶. Der Gesetzgeber müsse die sozialen Verpflichtungen gegenüber den bisher bei der LPR beschäftigten Personen anerkennen und sicherstellen, dass alle Arbeitsverhältnisse und sonstigen Rechte ungeschmälert auf die LMK übergehen. In der vorliegenden Form werde die in dem Entwurf vorgesehene Regelung abgelehnt, da er verfassungswidrig sei⁷.

⁵ Die Stellungnahme ist unter: http://www.verdi.de/rheinland-pfalz/fb_08/diz&dazz/mediengesetz-rlp.pdf abrufbar. Eine Kurzstellungnahme hat die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft im Zusammenhang mit einem Anhörverfahren des Ausschusses für Medien und Multimedia eingereicht - Zuschrift Nr. 433 - (Anmerkung: Soweit im Folgenden auf die Stellungnahme rekurriert wird, wird auf die Langfassung Bezug genommen.)

⁶ S. 10 der Stellungnahme ver.di

⁷ S. 10 der Stellungnahme ver.di

Im Einzelnen wird dazu in der Stellungnahme ausgeführt:

- „1. Wir halten es für erforderlich im Gesetz klar zu stellen, dass die LMK die Rechtsnachfolge der LPR antritt und alle Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse unverändert auf die LMK übergehen.
2. Die Arbeitsverhältnisse der bei der LPR beschäftigten Arbeitnehmer sind bislang durch Tarifvertrag zwischen der LPR und ver.di geregelt. Mit der Regelung einer Rechtsnachfolge wird sichergestellt, dass diese Tarifverträge weiterhin gelten.
3. Im Widerspruch dazu steht die vorgesehene Regelung des § 47, wonach ‚die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der LMK ... sich nach den für Angestellte und Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes geltenden Rechts- und Tarifvorschriften‘ bestimmen.
Wir halten die Regelung in dieser Form für nicht vereinbar mit der Tarifautonomie. Nach der gesetzlichen Regelung ist nicht ersichtlich, dass die LMK ihrerseits Mitglied im Arbeitgeberverband für die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes sein soll, womit die Tarifverträge, die ver.di mit den Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes geschlossen hat, kraft Tarifbindung gelten würden. Dies wäre aber die einzige Form, in der - ohne Verletzung der Tarifautonomie - die Bindung an die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes verbindlich geregelt werden könnte. Auch dann wäre im Übrigen noch zu prüfen, ob ergänzende tarifliche Vereinbarungen zur Regelung des Übergangs in den Geltungsbereich eines anderen Tarifvertrags getroffen werden müssen. In der jetzt im Entwurf vorgesehenen Form wird aber - ohne Tarifbindung herzustellen - die Geltung der ‚für Angestellte und Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes geltenden Rechts- und Tarifvorschriften‘ postuliert und damit sowohl der LMK als auch den Beschäftigten das durch Art. 9 GG garantierte Recht abgesprochen, die arbeitsvertraglichen Beziehungen tariflich zu regeln.
4. Sollte die vorgesehene Bestimmung dahin zu verstehen sein, dass damit eine Bindung der LMK erreicht werden soll, tarifliche Regelungen nur entsprechend den für den öffentlichen Dienst geltenden Tarifbestimmungen abzuschließen, wäre diese Bindung ebenfalls verfassungswidrig:
 - a) Die von Art. 9 mit geschützte Tarifautonomie gewährleistet das Recht auf Tarifverhandlung und Abschluss von Tarifverträgen und zwar unabhängig von staatlichem Einfluss oder Zwang. Das schließt die Möglichkeit beider Seiten mit ein, frei über den Inhalt und die Gestaltung der Arbeitsbedingungen zu verhandeln.
Die Bindung einer Seite an ein bestimmtes Ergebnis schränkt die Entscheidungsfreiheit für das Ergebnis, das im Wege der Verhandlungen erst gefunden werden muss, ein und greift damit unmittelbar in die Tarifautonomie ein.
 - b) Die vorgesehene Formulierung des § 47 wirft die Frage auf, ob die Regelung des § 47 Satz 1 gegebenenfalls auch Vorrang gegenüber einem bestehenden Tarifvertrag beansprucht. Auch das wäre mit der Tarifautonomie unvereinbar. Daran ändert auch nichts, dass der Gesetzgeber gegebenenfalls auch gesetzgeberische Kompetenz in Materien hat, die auch Gegenstand von tariflichen Regelungen sind oder sein können. Ohne hier auf die Frage eingehen zu müssen, wie sich die gesetzgeberische Regelungsbefugnis im Arbeitsrecht und Tarifautonomie zueinander verhalten, besteht eine solche gesetzgeberische Regelungsbefugnis mit dem Anspruch eines Vorrangs vor tariflichen Regelungen jedenfalls nur für konkrete Regelungen, nicht für Generalklauseln.

- c) Der in § 47 festgelegte Maßstab ist auch deswegen verfassungswidrig, weil er völlig unbestimmt und objektiv nicht bestimmbar und damit unverhältnismäßig ist. Er will die Tarifvertragsparteien an nicht näher bezeichnbare Regeln nach einem nicht näher konkretisierbaren Maßstab binden.
- d) Die Tarifautonomie garantiert nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht nur das Institut des Tarifvertrags, sondern auch ein System funktionierender gleichgewichtiger Verhandlungen. Das schließt das Recht und die strukturelle Möglichkeit mit ein, Druck, ggf. im Wege des Arbeitskampfes, auf den Tarifpartner auszuüben.

Das bedeutet aber auch, dass die Möglichkeit bestehen muss, diesen Druck gegenüber demjenigen auszuüben, der die Entscheidungen über einen Tarifabschluss zu treffen hat.

Wenn der Gesetzgeber jedoch unmittelbar beansprucht, die Übernahme eines anderswo erzielten Verhandlungsergebnisses zu regeln, so wird den bei der LMK beschäftigten Arbeitnehmern die Möglichkeit genommen, über ihre Gewerkschaft unmittelbar Einfluss auf die Tarifergebnisse zu nehmen und dazu ggfs. auch Druck auf ihren Arbeitgeber LMK auszuüben. Daran ändert auch nichts, dass ver.di als zuständige Gewerkschaft für die LMK auch die Tarifvertragspartei für die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes ist: an den Auseinandersetzungen um diese Tarifverträge sind die Beschäftigten der LMK eben deswegen nicht beteiligt, weil die LMK nicht Tarifpartner der Tarifverhandlungen für den öffentlichen Dienst ist.

- 5. Unzulässig und verfassungswidrig ist unseres Erachtens im übrigen auch die vorgesehene Regelung in § 47 Abs. 1 Satz 2: Die Eingruppierung und Vergütung der Arbeiter und Angestellten muss den für die LMK geltenden Tarifverträgen entsprechen - eine Bindung an andere Regelungen verstößt gegen die zwingende Wirkung von Tarifverträgen. Der Gesetzgeber kann der LMK nicht untersagen, für die LMK geltende Tarifverträge richtig anzuwenden - nichts anderes versucht er aber, wenn er die Bindungen an einen anderen Maßstab vorschreiben will.
- 6. Rechtswidrig, zumindest aber problematisch und ungeeignet ist auch die vorgesehene Regelung des § 47 Abs. 2: ...⁸

Wir halten es deswegen für erforderlich, die vorgesehene Regelung des § 47 *insgesamt* zu streichen und durch eine Regelung zu ersetzen, die etwa folgenden Inhalt haben könnte:

„Die LMK ist Rechtsnachfolgerin der LPR und tritt in alle Rechte und Pflichten aus den Arbeits- und sonstigen Beschäftigungsverhältnissen bei der LPR ein. Sie wird als Rechtsnachfolgerin Tarifvertragspartei für die zwischen der LPR und ver.di abgeschlossenen Tarifverträge.“

- 4. Ausgangspunkt der - die vorgenannten Bedenken weitgehend einbeziehenden - Stellungnahme ist zunächst der Regelungsinhalt der Vorschrift des § 47 Abs. 1 LMG-E, der vor allem auch im Kontext zur Rechtsstellung der LMK zu konkretisieren ist. Unter verfassungsrechtlichen Aspekten ist zu prüfen, ob die in § 47 Abs. 1 LMG-E vorgesehenen Regelungen mit der durch Art. 9 Abs. 3 GG verbürgten Tarifvertragsfreiheit kollidieren könnten.

⁸ Anmerkung: Da Gegenstand des Auftrags nur die Regelungen des § 47 Abs. 1 LMG-E sind, wird auf eine Darstellung der zu § 47 Abs. 2 LMG-E vorgebrachten Einwände verzichtet.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass der Direktor der LPR mit Schreiben vom 21. September 2004 auf ein von Prof. Curt Wolfgang Hergenröder erstattetes Gutachten Bezug genommen hat, das zu dem Ergebnis komme, die in § 47 LMG-E vorgesehenen Regelungen seien wegen Verstoßes gegen Art. 9 GG verfassungswidrig. Da dieses Gutachten öffentlich noch nicht zugänglich ist, konnten die dort vertretenen Standpunkte in die vorliegende Stellungnahme nicht eingearbeitet werden, was gegebenenfalls nachzuholen wäre, wenn das Gutachten - wie angekündigt - den Mitglieder des Ausschusses für Medien und Multimedia zur Verfügung gestellt wird. Insoweit stehen die nachfolgenden Ausführungen unter dem Vorbehalt etwaiger Ergänzungen.

II. Konkretisierung des Regelungsgehalts des § 47 Abs. 1 LMG-E

Nach Satz 1 des § 47 Abs. 1 LMG-E richten sich die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der LMK - mit Ausnahme der Eingruppierung der Direktorin oder des Direktors - nach den für Angestellte und für Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes geltenden Rechts- und Tarifvorschriften. Satz 2 sieht vor, dass die Eingruppierung und Vergütung dieser Bediensteten der LMK derjenigen der vergleichbaren Angestellten oder der vergleichbaren Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes entsprechen muss.

Nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf⁹ soll damit das für den öffentlichen Dienst des Landes geltende Tarifrecht auch auf die Bediensteten der LMK (mit Ausnahme der Direktorin oder des Direktors) zur Anwendung gelangen. In der Begründung zu § 47 heißt es weiter, dass die Organe der LMK verpflichtet sind, auf den Abschluss entsprechender Tarifverträge hinzuwirken¹⁰.

Die Vorschrift richtet sich damit unmittelbar an die Organe¹¹ der LMK, die Adressaten der Regelung sind. Da der Gesetzentwurf an die Stelle des bisherigen Landesrundfunkgesetzes treten soll (§ 55 Abs. 2 Nr. 2 LMG-E) - und die LMK damit zugleich auch an die Stelle der bisher noch in § 2 LRG geregelten LPR treten würde - bedarf der Klärung, wie sich LPR und LMK als Rechtspersönlichkeiten zueinander verhalten.

⁹ LT-Drucks. 14/3235, S. 54

¹⁰ LT-Drucks. 14/3235, S. 54

¹¹ Die Organe der LMK sind die Versammlung und die Direktorin oder der Direktor. Weitere Organe der LMK sind die durch den Rundfunkstaatsvertrag und den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag bestimmten Organe im Rahmen ihrer dortigen Aufgabenstellung (§ 39 LMG-E)

Die LMK ist nach § 2 S. 1 LMG-E - ebenso wie die LPR - eine Anstalt des öffentlichen Rechts, der es obliegt, die Aufgaben nach dem entworfenen Gesetz wahrzunehmen. In der Begründung zu § 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs heißt es¹²:

„Satz 1 bestimmt grundsätzlich die Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK) als die Anstalt des öffentlichen Rechts, die die Aufgaben nach diesem Gesetz zu übernehmen hat. Ausführende Anstalt ist damit die bisherige Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR) nach dem bisherigen Landesrundfunkgesetz. Die Anstalt erhält im Hinblick auf ihre gewachsenen Zuständigkeiten einen neuen Namen.“

Weitere organisationsrechtliche Bestimmungen für die LMK sind im 3. Abschnitt des Gesetzentwurfs (§§ 38 ff.) enthalten, zu denen - unter anderem - auch die zur Prüfung gestellte Regelung des § 47 Abs. 1 LMG-E gehört.

Im Hinblick auf die zu § 2 S. 1 LMG-E gegebene Begründung dürfte die Feststellung gerechtfertigt sein, dass die LMK gegenüber der LPR kein neues oder qualitativ anderes Rechtssubjekt darstellt, sondern es sich um ein und dieselbe juristische Person handelt, die lediglich neu bezeichnet werden soll. Demnach liegt in Bezug auf LPR und LMK Personenidentität vor. Die Frage einer Rechtsnachfolge stellt sich damit nicht. Denn ein Wechsel im Rechtssubjekt durch Übertragung der nach dem Gesetzentwurf wahrzunehmenden Aufgaben auf ein neues oder anderes Rechtssubjekt liegt nicht vor. Vielmehr handelt es sich um eine bloße Neuzeichnung der LPR, die als LMK mit dieser dennoch ein und dieselbe Person bildet. Dem dürfte auch nicht entgegenstehen, dass der Aufgabenkreis der LMK nach dem Gesetzentwurf gegenüber demjenigen der LPR erweitert¹³ werden soll. Die Erweiterung einzelner Kompetenzen einer Anstalt des öffentlichen Rechts ist - für sich gesehen - ohne Bedeutung für die Frage, ob ein Wechsel im Rechtssubjekt stattgefunden hat, solange die Rechtspersönlichkeit - wie hier - identisch bleibt.

Da dies allein aus dem Wortlaut der Bestimmung des § 2 S. 1 LMG-E möglicherweise nicht hinreichend deutlich werden könnte, und es hierfür gegebenenfalls des Rückgriffs auf die Begründung bedarf, könnte sich in diesem Punkt eine entsprechende Klarstellung des

¹² LT-Drucks. 14/3235, S. 40 f.

¹³ LT-Drucks. 14/3235, S. 40 „gewachsene Zuständigkeiten“ (Begründung)

Gesetzentwurfs empfehlen, die durch Einfügung des folgenden neuen Satzes 1 in § 2 LMG-E geschaffen werden könnte:

„Die Landeszentrale für private Rundfunkanstalten trägt künftig den Namen ‚Landeszentrale für Medien und Kommunikation‘ (LMK).“

Da keine Rechtsnachfolge, sondern lediglich eine Neubezeichnung vorliegt, versteht es sich von selbst, dass der Rechts- und Pflichtenkreis - auch in Bezug auf Tarifwirkungen - unverändert auch für die LMK bestehen bliebe. Einer dies eigens anordnende Bestimmung bedarf es daher nicht.

Auf der Grundlage dieser Feststellung stellt sich die Frage, ob die Regelungen, wie sie in § 47 Abs. 1 LMG-E vorgesehen sind, mit der durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Koalitionsfreiheit vereinbar sind.

III. Die Garantie der Tarifvertragsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG)

Von der von Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Koalitionsfreiheit ist auch die Tarifautonomie erfasst¹⁴. Denn der Abschluss von Tarifverträgen zählt zu denjenigen koalitionsmäßigen Betätigungen, die notwendigerweise möglich sein müssen, wenn die Verfolgung des von Art. 9 Abs. 3 GG benannten Koalitionszwecks der „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ nicht entgegen seinem Wortlaut und seinem Sinn beschränkt sein sollte¹⁵.

Zur ratio der verfassungsrechtlichen Tarifautonomie hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Mit der grundrechtlichen Garantie der Tarifautonomie wird ein Freiraum gewährleistet, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihre Interessensgegensätze in eigener Verantwortung austragen können. ... Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit kann sich ... aber nicht darauf beschränken, den einzelnen Grundrechtsträger vor staatlichen Eingriffen in individuelle Handlungsmöglichkeiten zu schützen; es hat vielmehr darüber hinaus die

¹⁴ Kemper, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 9, Rdnr. 206; zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Tarifautonomie vgl. BVerfGE 64, 208, 215; 84, 212, 224 ff; 88, 103, 114 f.

¹⁵ Kemper, a.a.O., Rdnr. 206

Beziehungen zwischen Trägern widerstreitender Interessen zum Gegenstand und schützt diese auch insoweit vor staatlicher Einflussnahme, als sie zur Austragung ihrer Interessengegensätze Kampfmittel mit beträchtlichen Auswirkungen auf den Gegner und die Allgemeinheit verwenden“¹⁶

Vor diesem Hintergrund habe der „Staat seine Zuständigkeit zur Rechtsetzung weit zurückgenommen und die Bestimmung über die regelungsbedürftigen Einzelheiten des Arbeitsvertrags grundsätzlich den Koalitionen überlassen.“¹⁷

Der Kernbereich des Tarifvertragssystems umfasst die „Garantie eines gesetzlich geregelten und geschützten Tarifvertragssystems“¹⁸. Auch wenn damit der Kernbereich eher thematisiert statt definiert wird, umfasst er zunächst eine formelle Tarifvertragsfreiheit, worunter die Kompetenz zur Normsetzung und die Freiheit des Normsetzungsverfahrens gezählt werden¹⁹. Des weiteren umfasst er die materielle Tarifvertragsfreiheit, zu der insbesondere das Verbot gehört, die Tarifvertragsparteien durch materielle Sonderregelungen für Tarifverträge zu behindern; materiell ist die Tarifvertragsfreiheit zudem davor geschützt, durch umfassende, zwingende staatliche Regelungen ausgehöhlt zu werden²⁰. Auf beide Teilbereiche soll nachfolgend näher eingegangen werden.

1. Formelle Tarifvertragsfreiheit

a) Zum Kern der formellen Tarifvertragsautonomie gehört die Möglichkeit der Tarifvertragsparteien, miteinander vertragliche Regelungen der „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ zu treffen, die normativ zugunsten und zulasten der beiderseits Tarifgebundenen (nicht nur der Vertragsparteien) wirken²¹. Ohne diese Möglichkeit - wenn Tarifverträge also nur inter partes und keine unmittelbaren Wirkung im Verhältnis zwischen den einzelnen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entfalten würden - wäre die Tarifvertragsfreiheit kein geeignetes Instrument, das Arbeitsleben in dem von der staatlichen Gesetzgebung freigelassenen Raum durch Tarifverträge zu ordnen²².

¹⁶ BVerfGE 88, 3, 114 f.

¹⁷ BVerfGE 44, 322, 340

¹⁸ BVerfGE 50, 290, 369; 58, 233, 258

¹⁹ Kemper, a.a.O., Rdnr. 234

²⁰ Kemper, a.a.O., Rdnr. 234

²¹ Löwer, in: v.Münch/Kunig, Art. 9, Rdnr. 71 „Tarifautonomie“

²² BVerfGE 20, 312, 317

Die formelle Tarifvertragsfreiheit umfasst dabei das Verfahren der Tarifeinigung²³ verstanden als Freiheit der Verhandlungsführung und Auseinandersetzung²⁴ und einer daraus folgenden staatlichen Neutralitätspflicht²⁵.

b) Vor dem Hintergrund der durch die formelle Tarifautonomie vermittelten Grundrechtsgarantien ist zu fragen, ob dem die Regelungen des § 47 Abs. 1 LMG-E gerecht werden.

aa) In § 47 Abs. 1 Satz 1 LMG ist bestimmt, dass sich die Rechtsverhältnisse der Bediensteten der LMK mit Ausnahme der Eingruppierung der Direktorin oder des Direktors nach den für Angestellte und für Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes geltenden Rechts- und Tarifvorschriften richten.

Da auch der auftraggebenden Fraktion nicht bekannt ist, wie sich die tarifvertraglichen Beziehungen vor einem In-Kraft-Treten des LMG-E konkret darstellen, muss die Prüfung an dieser Stelle notwendig kursorisch bleiben. Dem bereits in der Vorbemerkung erwähnten Bericht des Rechnungshofs lässt sich insoweit jedoch entnehmen, dass die LPR ihr Personal - mit Ausnahme der außertariflichen Beschäftigten (Direktor und Abteilungsleiter) - nach einem eigenen Tarifvertrag vergütet²⁶. Die Gehälter der Bediensteten der LPR sollen danach in allen Vergütungsgruppen deutlich höher ausfallen als die vergleichbaren nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag²⁷.

Als problematisch könnte sich die Vorschrift des § 47 Abs. 1 Satz 1 LMG möglicherweise unter der Bedingung erweisen, dass sie Beendigungsgrund für den bestehenden Tarifvertrag sein soll und mit ihr gleichzeitig die Wirkungen hergestellt werden sollen, die sich aus Tarifvorschriften für Angestellte und Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes ergeben. Die Vorschrift hätte - in dieser Interpretation - gleichsam tarifvertragersetzende Wirkung, weil sie den bestehenden Tarifvertrag in einen von den Tarifvertragsparteien nicht konsensual vereinbarten überleiten würde, was im Hinblick auf die formelle Tarifvertragsfreiheit nicht unerheblichen Bedenken ausgesetzt wäre. Denn der Tarifvertrag ist - ungeachtet seiner

²³ Kemper, a.a.O., Rdnr. 236

²⁴ Kemper, a.a.O., Rdnr. 236 m.w.N.

²⁵ Kemper, a.a.O., Rdnr. 251

²⁶ S. 30 des Berichts des Rechnungshofs vom 12. September 2003

²⁷ S. 30 des Berichts des Rechnungshofs vom 12. September 2003

Rechtsnormqualität²⁸ - auch schuldrechtlicher Vertrag, dessen Beendigung eintreten kann durch Befristung, durch einvernehmliche Aufhebung des Tarifvertrags, durch Abschluss eines neuen Tarifvertrags sowie durch Kündigung²⁹. Dass eine Beendigung eines Tarifvertrags - als solcher, d.h. insgesamt - wirksam nicht durch Gesetz angeordnet werden darf, dürfte wegen der garantierten Tarifautonomie nicht zweifelhaft sein. Gleiches gilt auch für die Anordnung der Geltung anderer Tarifvorschriften, auf die sich die Beteiligten konsensual (§§ 145 ff. BGB) nicht geeinigt haben und die statt dessen kraft gesetzlicher Anordnung Geltung beanspruchen sollen.

Allerdings dürfte es fraglich sein, ob die Vorschrift tatsächlich in einem solchen Sinn zu verstehen ist oder sein sollte. Denn nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf sollen die Organe der LMK (lediglich) verpflichtet sein, auf den Abschluss entsprechender Tarifverträge „hinzuwirken“³⁰. Zu berücksichtigen ist dabei weiter, dass sich die LMK - als Anstalt des öffentlichen Rechts - selbst nicht auf die Tarifvertragsfreiheit berufen kann, weil sie insoweit nicht Grundrechtsträgerin ist. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nämlich durch Art. 9 Abs. 3 GG nicht geschützt³¹, da der Staat nicht Träger, sondern Adressat des Grundrechtsschutzes ist³². Art. 19 Abs. 3 GG kann insoweit keinen Grundrechtsanspruch für juristische Personen des öffentlichen Rechts begründen, da Grundrechte „ihrem Wesen nach“ nicht zugunsten des Staates wirken³³. Auch privatrechtlich organisierte Tarifgemeinschaften juristischer Personen des öffentlichen Rechts genießen nicht den Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG, auch nicht über Art. 19 Abs. 3 GG³⁴.

Daraus folgt, dass die Organe der LMK in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise verpflichtet werden können, auf den Abschluss der nach dem Gesetzentwurf gewollten Tarifverträge hinzuwirken, was im Ergebnis bedeutet, dass die Organe im Rahmen neu zu führender Tarifverhandlungen entsprechenden Einfluss zu nehmen haben.

Für die effektive Ausübung der den Bediensteten der LMK grundrechtlich garantierten Tarifvertragsfreiheit dürften daraus jedoch keine nachteiligen Folgen hergeleitet werden

²⁸ Zur Rechtsnatur der Tarifnormen vgl. Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 9, Rdnr. 301

²⁹ Vgl. Dütz, Arbeitsrecht, 7. Aufl., Rdnr. 531

³⁰ LT-Drucks. 14/3235, S. 54

³¹ Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 9, Rdnr.

³² Löwer, in: v.Münch/Kunig, I, Art. 9, Rdnr. 74

³³ BVerfGE 59, 231, 254 f.

³⁴ Höfling, in: Sachs, GG, Art. 9, Rdnr. 113, 114

können, weil eine Beeinträchtigung der Freiheit der Verhandlungsführung und Auseinandersetzung kaum in Betracht kommt. Denn der Gesetzentwurf dürfte - jedenfalls unter maßgeblicher Einbeziehung der zu § 47 gegebenen Begründung - ein bestimmtes tarifvertragliches Ergebnis nicht bereits definitiv einfordern und damit gleichsam vorwegnehmen; er sieht vielmehr vor, dass auf den Abschluss entsprechender Tarifverträge „hinzuwirken“ ist. Die Tarifvertragsfreiheit wird dadurch jedoch weder formell angetastet noch verbindlich beschränkt, insbesondere wird die Tarifautonomie dadurch auch nicht - mittelbar - ausgehöhlt. Der Sache nach dürfte es sich nämlich um die gesetzliche Veranlassung der auf staatlicher Seite stehenden Tarifvertragspartei zur Kündigung des bestehenden Tarifvertrags handeln, die das Ziel verfolgt, eine entsprechende tarifvertragliche Neuregelung zu erreichen, ohne dass diese im Ergebnis jedoch gesetzlich zwingend vorgeschrieben wäre.

Unter Aspekten formeller Tarifvertragsfreiheit dürfte die in § 47 Abs. 1 Satz 1 LMG-E enthaltene Regelung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sein, soweit die Vorschrift in dem Sinn zu verstehen sein sollte, dass die Organe der LMK auf den Abschluss der vom Gesetzentwurf gewollten Tarifverträge lediglich hinzuwirken hat, wofür die Begründung spricht. Zur Klarstellung des Gewollten und Vermeidung etwaiger verfassungsrechtlicher Risiken, die aus einer nicht hinreichend deutlichen Formulierung des Gesetzestextes resultieren könnten, könnte es sich empfehlen, die normative Bedeutung der Regelung auch im Gesetz selbst festzuschreiben. In Absatz 1 des § 47 LMG-E könnte hierzu folgender neue Satz 3 eingefügt werden:

„Die Organe der LMK sind verpflichtet, auf den Abschluss entsprechender Tarifverträge hinzuwirken.“

bb) Die Regelung des § 47 Abs. 1 Satz 2 LMG-E dürfte demgegenüber weniger den formellen Prozess der koalitionsmäßigen Einigung und Auseinandersetzung unter dem Gesichtspunkt eines staatlich unbeeinträchtigten Verfahrens betreffen, als vielmehr die materielle Tarifvertragsfreiheit berühren, die Gegenstand nachfolgender Prüfung ist.

2. Materielle Tarifvertragsfreiheit

a) Außer der formellen Freiheit, tarifvertragliche Rechtsnormen in einem staatlich unbeeinträchtigten Verfahren zu setzen, ist dem Kernbereich der Tarifvertragsfreiheit auch

eine materielle Freiheit zuzurechnen³⁵, die den Inhalt der Tarifverträge betrifft. Unmittelbar betroffen ist die materielle Tarifvertragsfreiheit, wenn der Staat den Parteien bestimmte Regelungen zum Inhalt eines von ihnen zu schließenden Tarifvertrags vorschreibt oder verbietet³⁶.

Das Verhältnis der Tarifvertragsfreiheit zu staatlichen Regelungen gestaltet sich dabei als überaus problematisch. Denn der Staat ist in Ausübung seiner eigenen Gesetzgebungskompetenz - beispielsweise auf dem Gebiet des Arbeits- oder Wirtschaftsrechts (Art. 74 Nr. 11, 12 GG) - befugt, inhaltliche Festlegungen zu treffen. Die Kompetenzen der Tarifparteien und des Staates können sich folglich überschneiden, weswegen insoweit formell eine Doppelzuständigkeit besteht³⁷. Das verfassungsrechtliche Kompetenzrecht enthält für den danach möglichen Konfliktfall keine Vorrangregelung. Fest dürfte jedoch stehen, dass nicht jede staatliche Gestaltung auf diesem Gebiet für grundrechtswidrig befunden werden kann, denn andernfalls wäre auch die richterrechtliche Fortentwicklung des Arbeitsrechts als Eingriff in die Freiheit tarifvertraglicher Normsetzung anzusehen³⁸.

Damit stellt sich die Frage nach der konkreten Bestimmung des Schutzbereichs der Tarifvertragsfreiheit im Hinblick auf den materiellen Inhalt der Tarifverträge.

Als Institutsgarantie³⁹ gewährleistet die Tarifvertragsfreiheit nur den Kernbereich einer Freiheit⁴⁰. Ein Monopol zur Normsetzung steht den Tarifvertragsparteien nicht zu⁴¹. Die Tarifvertragsfreiheit ist in ihrem Kernbereich jedoch dann verletzt, wenn sie durch umfassende staatliche Regelungen ausgehöhlt wird, so dass von einer autonomen Ordnung der Verhältnisse abhängiger Arbeit nicht mehr gesprochen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht geht dabei von einer Regelungskompetenz des Gesetzgebers aus, welche die „Zulässigkeit von Beschränkungen der Tarifautonomie“ einschließt, „wenn diese im Prinzip erhalten und funktionsfähig bleibt“⁴². Es muss aber, soll der Kern der Tarifvertragsfreiheit nicht verletzt sein, ein Bereich bleiben, der der eigenverantwortlichen Gestaltung durch die Koalitionen überlassen bleibt⁴³; der Gesetzgeber muss dabei den

³⁵ Kemper, a.a.O., Rdnr. 240

³⁶ Kemper, a.a.O., Rdnr. 240

³⁷ Kemper, a.a.O., Rdnr. 240

³⁸ Kemper, a.a.O., Rdnr. 240

³⁹ Kemper, a.a.O., Rdnr. 225

⁴⁰ Kemper, a.a.O., Rdnr. 242

⁴¹ BVerfGE 94, 268, 284

⁴² BVerfGE 50, 290, 373

⁴³ Kemper, a.a.O., Rdnr. 242 m.w.N.

Tarifvertragsparteien ein ausreichend großes Feld überlassen, auf dem sie sich im Sinne eines Aushandeln von Leistung und Gegenleistung sinnvoll betätigen können⁴⁴.

Ob ein hinreichend umfassendes Betätigungsfeld verbleibt, kann jedoch nicht allein aufgrund einer isolierten Betrachtung einzelner legislativer Regelungen entschieden werden. Es bedarf vielmehr einer Gesamtschau der zwingend geregelten Vorgaben einerseits und der einer tarifvertraglichen Gestaltung verbleibenden Materien andererseits. Es gibt insoweit keine a priori fest stehende „Tabuzone“, die bestimmte Bedingungen in jedem Fall gegen staatliche Normsetzung sperrt⁴⁵. Angesichts der Offenheit des Koalitionsverfahrens lässt sich auch für die Tarifautonomie kein definitiver Funktionsbestand - etwa als status-quo-Garantie - reklamieren⁴⁶.

b) Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu beantworten, ob die in § 47 Abs. 1 Satz 2 LMG-E vorgesehene Regelung, wonach die Eingruppierung und Vergütung derjenigen der vergleichbaren Angestellten oder der vergleichbaren Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes entsprechen muss, den Anforderungen der materiellen Tarifvertragsfreiheit gerecht wird.

Mit dieser Regelung wird bestimmt, anhand welcher Maßstäbe sich Eingruppierung und Vergütung künftig orientieren sollen. Den Feststellungen des Rechnungshofs zufolge vergütet die LPR ihr Personal nach einem eigenen Tarifvertrag, demzufolge die Gehälter in allen Vergütungsgruppen deutlich höher ausfallen als die vergleichbaren nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag⁴⁷.

Ob vor diesem Hintergrund mit der beabsichtigten Regelung eine zwingende Norm gesetzt wird, dürfte aus den gleichen Gründen in Zweifel zu ziehen sein, wie sie zuvor bereits dargelegt wurden. Denn zumindest nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf soll für die Organe der LMK - die allein Adressaten der Regelung sind - lediglich eine Pflicht bestehen, auf den Abschluss entsprechender Tarifverträge „hinzuwirken“⁴⁸, ohne dass damit bereits die Tarifgestaltung verbindlich vorweggenommen wäre und inhaltlich von Gesetzes wegen feststehen würde.

⁴⁴ Kemper, a.a.O., Rdnr. 242

⁴⁵ Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 9, Rdnr. 302

⁴⁶ Scholz, in: Maunz/Dürig, Art. 9, Rdnr. 302

⁴⁷ Siehe Fn. 26 und 27

⁴⁸ LT-Drucks. 14/3235, S. 54

Ungeachtet dessen ist aber auch anerkannt, dass einzelne „Arbeitsbedingungen“ sogar legislativ festgeschrieben werden können, ohne dass dies den Kernbereich des Instituts der Tarifvertragsfreiheit verletzt⁴⁹. Dem entspricht auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Zwar handelt es sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gerade bei Lohnfragen, um die es sich hier im weitestgehenden Sinn handeln dürfte, um wesentliche Bedingungen der Verhältnisse abhängiger Arbeit⁵⁰; aber etwa bei Festlegung nur von Mindestlohngrößen oder von Höchststeigerungsraten könne den Tarifvertragsparteien durchaus ein Regelungsfreiraum verbleiben, der groß genug sei, damit die Tarifvertragsfreiheit im Prinzip erhalten und funktionsfähig bleibe⁵¹.

Sind damit aber selbst bei Lohnfragen sogar legislative Festschreibungen möglich, dürfte es aus verfassungsrechtlicher Sicht erst recht nicht zu beanstanden sein, wenn eine gesetzliche Regelung lediglich vorsieht, dass nicht durch die Koalitionsfreiheit geschützte Tarifvertragspartei - hier die Organe der LMK - im Rahmen von Tarifvertragsverhandlungen verpflichtet ist, auf entsprechende Tarifverträge „hinzuwirken“, was gegenüber einer verbindlichen Regelung der Tarifwirkungen durch Gesetz ein minus darstellt.

Dass mit der von dem Gesetzentwurf gewünschten Eingruppierung und Vergütung entsprechend derjenigen für Angestellte und Arbeiterinnen und Arbeiter des Landes finanzielle Einbußen verbunden sind oder sein könnten, vermag an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nichts zu ändern; denn ein Arbeitnehmer kann nicht darauf vertrauen, dass die tarifliche Regelung immer und in jedem Punkt auf dem Stand bei Abschluss des Tarifvertrags verbleibt⁵². Dies dürfte hier umso mehr gelten, als der Rechnungshof in seinem Prüfungsbericht zu dem Ergebnis gelangt ist, es läge eine nicht unerhebliche Besserstellung im Vergleich zur Vergütung nach dem Bundes-Angestellentarifvertrag vor.

Als Ergebnis dürfte damit festzuhalten sein, dass auch Satz 2 der Regelung des § 47 Abs. 1 LMG-E verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausgesetzt sein dürfte, jedenfalls soweit der zuvor angeregten Präzisierung durch Einfügung eines neuen Satzes 3 gefolgt würde.

⁴⁹ Vgl. die Zusammenstellung bei Otto, Tarifautonomie, in: FS Zeuner, S. 122 ff., 139 ff. (zitiert nach Kemper, a.a.O., Rdnr. 243)

⁵⁰ BVerfGE 4, 96, 107; 94 268, 285

⁵¹ BVerfGE 50, 290, 373

⁵² BAG, DB 1998, 523, 524

Abschließend sei noch angemerkt, dass das Hessische Privatrundfunkgesetz (§ 56), das Niedersächsische Mediengesetz (§ 49 Abs. 1), das Mediengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (§ 57 Abs. 1) sowie das Thüringische Rundfunkgesetz (§ 52) vergleichbare Vorschriften enthalten, wie sie der Gesetzentwurf eines Landesmediengesetzes mit § 47 vorsieht. Soweit ersichtlich, sind in den parlamentarischen Beratungen verfassungsrechtliche Zweifel an ihrer Gültigkeit nicht geäußert worden.

C. Ergebnis

Die in § 47 Abs. 1 LMG-E vorgesehene Vorschrift dürfte verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausgesetzt sein. Nach Maßgabe der Begründung zu dem Gesetzentwurf dürfte sich die Bedeutung der Regelung darin erschöpfen, für die Organe der LMK - einer Anstalt des öffentlichen Rechts - eine Verpflichtung zu statuieren, nach der auf den Abschluss entsprechender Tarifverträge lediglich hinzuwirken ist, ohne dass damit ein im Wege der Auseinandersetzung und Verhandlungsführung erst noch zu findendes Ergebnis bereits vorweggenommen würde.

In dieser durch die Begründung des Gesetzentwurfs gestützten - jedoch im Gesetzestext selbst klarzustellenden - Interpretation der Regelungen des § 47 Abs. 1 LMG-E dürften diese mit der Tarifautonomie zu vereinbaren sein.

Wissenschaftlicher Dienst