

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 292

# Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter

Von

Friedrich Müller und Bodo Pieroth



Duncker & Humblot · Berlin

**FRIEDRICH MÜLLER · BODO PIEROTH**

**Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 292**

# Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter

Von

Friedrich Müller und Bodo Pieroth



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Müller, Friedrich**

Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter / von Friedrich Müller u. Bodo Pieroth. — 1.

Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1976.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 292)

ISBN 3-428-03620-4

NE: Pieroth, Bodo:

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03620 4

## Vorwort

Das im Titel genannte Problem ist für die rechtswissenschaftliche Diskussion in der Bundesrepublik neu; erst in jüngster Zeit hat es innerhalb und außerhalb der Rundfunkanstalten rasch an Bedeutung gewonnen und eine lebhaft politische Debatte ausgelöst.

Nach der alten Formel fixiert die Rechtsordnung ein „ethisches Minimum“. Für eine moderne Position bezeichnet sie diejenige Linie, die gerechtfertigte von nicht legitimer Gewalt scheidet. Hier geht es um Freiheitsrechte von Bürgern, deren Beruf in den Massenmedien sie mit Publikum und Publizität in Kontakt bringt. Eine nüchterne juristische Expertise hat die Aufgabe, diese Linie zu bestimmen; den *Spielraum von Freiheit* abzustecken, den die Verfassung anbietet und gegen öffentliche Gewalt schützt. „Unterhalb“ dieser Linie, „innerhalb“ dieses Spielraums soll der Berechtigte in Freiheit bestimmen können, ob er sich „privat“ oder „politisch“ verhält; ob er — korrekt getrennt von seiner beruflichen Funktion und vom institutionellen Zusammenhang mit der Rundfunkanstalt — politisch aktiv wird; oder ob er seine publizistische Aufgabe so auffaßt, daß er sich politisch Mäßigung oder Abstinenz auflegt. Die Rechtsordnung hindert ihn daran nicht. Sie hindert aber die öffentliche Gewalt, mehr einseitig zu reglementieren, als die Grundrechte zulassen.

Die Rechtslage, die das komplexe Problem lösen hilft, wird von dieser Studie anhand des Arbeitsrechts, des Satzungsrechts der Funkhäuser, der Rundfunkgesetze der Länder und mit Schwergewicht aufgrund der hier thematischen Freiheitsrechte des Grundgesetzes differenziert erarbeitet.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	5
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	9
<b>1. Einleitung</b> .....	13
1.1. Ausgangsfälle .....	13
1.2. Bisherige juristische Erörterung .....	14
1.3. Notwendige Differenzierungen .....	17
1.4. Eingrenzung des Themas .....	19
1.5. Beurteilung nach geltendem Recht .....	20
<b>2. Subjektive Rechte der Rundfunkmitarbeiter</b> .....	22
2.1. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (Meinungsfreiheit) .....	22
2.1.1. Keine Geltung in Ausübung des Dienstes .....	22
2.1.2. Weitere Normbereichsaspekte .....	26
2.1.3. Keine Drittwirkung .....	26
2.1.4. Die Bindung der Rundfunkanstalt an Grundrechte .....	28
2.1.4.1. Ausübung öffentlicher Gewalt .....	28
2.1.4.2. Zur „Fiskalgeltung“ der Grundrechte .....	31
2.1.4.3. Mittelbare Drittwirkung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	33
2.1.4.4. Grundrechtsverzicht .....	34
2.1.5. Meinungsäußerung bei Gelegenheit dienstlicher Tätigkeit ..	37
2.2. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (Rundfunkfreiheit) .....	38
2.2.1. Rundfunkmitarbeiter als Grundrechtsträger .....	38
2.2.2. Strukturelemente der Rundfunkfreiheit .....	41
2.2.3. Insbesondere: die Neutralitätspflicht .....	44
2.2.3.1. Positiv-rechtliche Bestimmungen .....	44
2.2.3.2. Differenzierungen nach dem Normbereich .....	45
2.2.3.3. Zum Umfang der individuellen Rundfunkfreiheit ..	48
2.2.3.4. Die Programmgestaltungsbefugnis des Intendanten ..	49
2.2.3.5. Parallele aus dem geltenden Recht .....	52
2.3. Sonstige Verfassungsrechte .....	54
2.3.1. Art. 12 Abs. 1 GG .....	54
2.3.2. Art. 8 GG und Art. 9 Abs. 1 GG .....	56
2.3.3. Art. 38 GG und Art. 48 GG .....	56
2.3.4. Art. 3 Abs. 3 GG .....	58



2.4. Unterverfassungsrechtliche Rechtspositionen .....	59
2.4.1. Die Rundfunkmitarbeiter als öffentliche Bedienstete .....	59
2.4.2. Tarifrecht .....	62
2.4.3. Satzungsrecht .....	63
2.4.4. Der arbeitsrechtliche Beschäftigungsanspruch .....	64
<b>3. Möglichkeiten der Beschränkung der subjektiven Rechte der Rundfunkmitarbeiter .....</b>	<b>69</b>
3.1. Ausgangspunkt .....	69
3.2. Die Schranken der Art. 8 und 9 Abs. 1 GG .....	70
3.3. Die Schranken der „allgemeinen Gesetze“ (Art. 5 Abs. 2 GG) .....	71
3.3.1. Der Begriff der „allgemeinen Gesetze“ .....	71
3.3.2. Die arbeitsrechtliche Treuepflicht .....	72
3.3.3. Tendenzbetrieb .....	74
3.3.4. Das Direktionsrecht des Intendanten .....	75
3.3.4.1. Eingriffe in private Freiheitsausübung .....	77
3.3.4.2. Eingriffe in dienstliche Freiheitsausübung .....	81
3.4. Die Beschränkung der Rechte des Intendanten als „Person“ .....	82
3.5. Grundrechtsdogmatische Zusammenfassung .....	84
<b>4. Ergebnisse .....</b>	<b>87</b>
<b>Sachregister .....</b>	<b>91</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	= Amtsblatt
Abs.	= Absatz
AfP	= Archiv für Presserecht
a. M. (A.)	= anderer Meinung (Ansicht)
Anm.	= Anmerkung
AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts
AP	= Arbeitsrechtliche Praxis — Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts
ARD	= Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
ARD-PR	= Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm „Deutsches Fernsehen“
Art.	= Artikel
AuR	= Arbeit und Recht
BAG	= Bundesarbeitsgericht
BAT	= Bundes-Angestelltentarifvertrag (Bund, Länder, Gemeinden) vom 23. Februar 1961
BetrVG	= Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972 (BGBl. I S. 13)
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195)
BGBl.	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BPersVertrG	= Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 693)
BR	= Bayerischer Rundfunk
BR-G	= Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts „Der Bayerische Rundfunk“ vom 26. September 1973 (GVBl. S. 563)
BR-S	= Satzung des Bayerischen Rundfunks vom 9. Juli 1964
BRRG	= Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts in der Fassung vom 17. Juli 1971 (BGBl. I S. 1025)
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung vom 3. Februar 1971 (BGBl. I S. 105)
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDU	= Christlich-demokratische Union
ders.	= derselbe
DLF-S	= Satzung des Deutschlandsfunks (Bundesanzeiger vom 9. September 1961, S. 11)
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DW/DLF-G	= Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960 (BGBl. I S. 862)
DW-S	= Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Deutsche Welle“ in der Fassung vom 28. August und 9. Oktober 1964

Erl.	= Erläuterung
Fn.	= Fußnote
GABl.	= Gemeinsames Amtsblatt
GBl.	= Gesetzblatt
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1)
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
h. M.	= herrschende Meinung
HR-G	= Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. Oktober 1948 (GVBl. S. 123)
HR-S	= Satzung des Hessischen Rundfunks vom 2. Juli 1949 (Staatsanzeiger S. 357)
Hrsg.	= Herausgeber
JA	= Juristische Arbeitsblätter
Jg.	= Jahrgang
JÖR N. F.	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge
JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KunstUrhG	= Gesetz betreffend des Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie vom 9. Januar 1907 (RGBl. S. 7)
NDR	= Norddeutscher Rundfunk
NDR-S	= Satzung des Norddeutschen Rundfunks vom 2. März 1956
NDR-StV	= Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955 (GVBl. Schleswig-Holstein S. 92)
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NPD	= Nationaldemokratische Partei
o. J.	= ohne Jahr
o. O.	= ohne Ort
RB-G	= Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts — „Radio Bremen“ vom 22. November 1948 (GBl. S. 225)
RdJB	= Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rdnr.	= Randnummer
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RuF	= Rundfunk und Fernsehen
s.; S.	= siehe; Seite, Satz
SDR	= Süddeutscher Rundfunk
SDR-G	= Gesetz Nr. 1096 Rundfunkgesetz vom 21. November 1950 (Regierungsblatt Württemberg-Baden 1951 S. 1)
SDR-S	= Satzung für den „Süddeutschen Rundfunk in Stuttgart“ — Anlage zum SDR-G
SFB-S	= Satzung der Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ — Anlage zum Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt „Sender Freies Berlin“ in der Fassung vom 5. Dezember 1974 (GVBl. 1975, S. 145)
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR-G	= Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen im Saarland in der Fassung vom 1. August 1968 (ABl. S. 558)

StPO	= Strafprozeßordnung in der Fassung vom 7. Januar 1975 (BGBl. I S. 129)
SWF	= Südwestfunk
SWF-S	= Satzung des Südwestfunks — Anstalt des öffentlichen Rechts in der Fassung vom 7. Juni 1974
SWF-StV	= Staatsvertrag über den Südwestfunk vom 27. August 1951 in der Fassung vom 29. Februar 1952 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 71)
TVG	= Tarifvertragsgesetz in der Fassung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323)
UFITA	= Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
VA	= Verwaltungsarchiv
VersG	= Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953 (BGBl. I S. 684)
VG	= Verwaltungsgericht
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17)
WDR	= Westdeutscher Rundfunk
WDR-G	= Gesetz über den „Westdeutschen Rundfunk Köln“ vom 25. Mai 1954 (GVBl. S. 151)
WDR-S	= Satzung des Westdeutschen Rundfunks Köln vom 27. Januar 1956 (GVBl. S. 107)
WRV	= Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383)
ZDF	= Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-PR	= Richtlinien für die Sendungen des „Zweiten Deutschen Fernsehens“ vom 11. Juli 1963
ZDF-S	= Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 2. April 1962
ZDF-StV	= Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6. 6. 1961 (GBl. Baden-Württemberg S. 215)
ZevKR	= Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZPO	= Zivilprozeßordnung in der Fassung vom 12. September 1950 (BGBl. S. 533)



# 1. Einleitung

## 1.1. Ausgangsfälle

Der Intendant des ZDF hat in einem Schreiben vom 16. 1. 1975<sup>1</sup> an die vier Direktoren des ZDF „betr.: Beteiligung von ZDF-Mitarbeitern an Wahlkämpfen; hier: Sicherstellung der Neutralitätspflicht des ZDF“ folgendes angeordnet<sup>2</sup>:

„1. Beteiligt sich ein ZDF-Mitarbeiter durch sein persönliches öffentliches Auftreten an einem Landtags- oder Bundestagswahlkampf in einer Weise, daß dies breiten Kreisen der Bevölkerung bekannt wird — sei es z. B. als Kandidat einer Partei oder als Wahlkampfredner —, so kann er sechs Wochen vor dem Wahltag bis zur Schließung der Wahllokale nicht im Programm des ZDF in einer solchen Weise tätig werden, daß er selbst auf dem Bildschirm erscheint.

2. Mitarbeiter, die eine derartige Wahlkampfaktivität beabsichtigen und von der Regelung in Ziffer 1 erfaßt werden, haben dies so rechtzeitig dem jeweiligen Dienstvorgesetzten schriftlich mitzuteilen, daß eventuell notwendige Programmänderungen bzw. personelle Umdispositionen ohne Zeitnot vorgenommen werden können.

3. Auch nicht auf dem Bildschirm erscheinende ZDF-Mitarbeiter, die sich für eine Partei an Wahlkämpfen beteiligen — sei es als Kandidat einer Partei, als Wahlredner, als Beteiligter an einer Wählerinitiative u. ä. — dürfen bei dieser Aktivität nicht auf ihre Tätigkeit beim ZDF hinweisen.

---

<sup>1</sup> Abgedruckt in funk report, 11. Jg. Nr. 2/75, S. 7.

<sup>2</sup> In einem Interview, abgedruckt in funk report, 11. Jg. Nr. 21/75, S. 5 ff., hat *Holzamer* die Auffassung vertreten, daß dieses Schreiben „keine Anweisung“ darstelle, sondern lediglich die Bekanntgabe von „Leitsätzen zu der Problematik der politischen Betätigung von ZDF-Mitarbeitern“, die „ihrerseits auf der rechtlichen Stellungnahme des Justitiars beruhen“. — Damit wird die Tatsache, daß es sich bei dem Schreiben um eine Anweisung handelt, nicht nur nicht ausgeräumt, sondern im Gegenteil bestätigt: Der Brief richtet sich „im Bereich eines Trägers öffentlicher Verwaltung an nachgeordnete Organe“ und hat zum Inhalt, „deren Verhaltensweisen (zu) steuern“; da er gleichzeitig „individuell bestimmte Sachverhalte“ betrifft, erfüllt er vorbildlich die Begriffsbestimmung einer „Weisung“ (vgl. *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München 1974, S. 368); streiten könnte man nur noch darüber, ob die Weisung generell (= „allgemeine Weisung“) oder speziell (= „Einzelweisung, Anweisung“) ist.

4. Beteiligt sich ein freier Mitarbeiter, der durch sein häufiges Auftreten im Programm des ZDF breiten Kreisen der Bevölkerung bekannt ist und mit dem ZDF in der Öffentlichkeit identifiziert wird, im Sinne der Ziffer 1 an Landtags- und Bundestagswahlen, so unterliegt er den gleichen Beschränkungen, wie sie in Ziffer 1 für festangestellte Mitarbeiter wiedergegeben sind.“

Ähnlich hatte bereits der Intendant des SDR in einem Brief an die Mitarbeiter vom 17. Oktober 1972<sup>3</sup> die Auffassung vertreten, daß die Kategorie von „Mitarbeitern, die in der Öffentlichkeit mit dem Süddeutschen Rundfunk identifiziert werden, . . . in der Öffentlichkeit darauf verzichten (muß), für eine Partei zu werben“.

Im Anschluß an das zitierte Schreiben *Holzamers* wurden im Lauf des Jahres 1975 bei der ARD Überlegungen angestellt, ob und in welcher Form eine analoge Regelung getroffen werden sollte<sup>4</sup>. Die Leitung des WDR hat in diesem Zusammenhang die „Empfehlung einer entsprechenden besonderen Enthaltensamkeit mit politischen Bekenntnissen inner- und außerhalb des Programms in Wahlkampfzeiten“ ausgesprochen<sup>5</sup>.

Darüber hinaus ist es in jüngster Zeit nicht nur zu innerdienstlichen Weisungen der vorgenannten Art gekommen, sondern es haben leitende Angestellte von Rundfunkanstalten Mitarbeiter auch direkt angewiesen, an bestimmten Wahlkampfveranstaltungen nicht teilzunehmen oder in ihrer Freizeit eine bestimmte politische Partei nicht zu unterstützen.

## 1.2. Bisherige juristische Erörterung

Die aus diesen Fällen ersichtliche und im Titel genannte Problematik ist für die rechtswissenschaftliche Diskussion in der Bundesrepublik neu. In der älteren Literatur kommt sie nur gelegentlich und bruchstückhaft zur Sprache; dabei bleiben die Aussagen recht vage. *Scheuner* hält das Verhältnis des Rechts des Rundfunkmitarbeiters aus Art. 5 GG gegenüber der Rundfunkanstalt durch die Tatsache gekennzeichnet, daß der Mitarbeiter „vertraglich weitgehende Verzichte“ auf sich nimmt, „zu denen auch der Anspruch auf Sendung seiner Darbietung und auf unveränderte Sendung gehört“. Das darin liegende Problem wird durch

<sup>3</sup> Südfunk intern Nr. 12.

<sup>4</sup> Vgl. *H. v. Rudloff*, in: *funk report*, 11. Jg. Nr. 14/75, S. 3 f.

<sup>5</sup> Intendant *D. Klaus von Bismarck*: Manuskript zum Thema „Der Programmauftrag des Westdeutschen Rundfunks und seine Verwirklichung im Spannungsfeld zwischen den Erwartungen von Staat, Parteien und Öffentlichkeit und dem Selbstverständnis der Programmmitarbeiter“ vom 7. 6. 1975 (verkürzt gehalten im Rahmen der Klausur-Tagung am 20. Juni in Unkel), S. 16.

die anschließende Frage deutlich: „Finden solche Klauseln an der grundsätzlichen Rundfunkfreiheit Grenzen, über die hinaus sie mißbräuchlich werden?“ — *Herzog* bemerkt, daß die Einschränkung der individuellen Rundfunkfreiheit des Redakteurs durch Weisungsrechte der vorgesetzten Organe im Hinblick auf die Pflicht zur „Ausgewogenheit und annähernden Objektivität“ größer sei als bei der Presse<sup>6</sup>. — Eine ausführliche Behandlung einiger für die politische Betätigungsfreiheit der Rundfunkmitarbeiter zentraler Aspekte findet sich in der Würzburger Dissertation von *Beyer*<sup>8</sup>. Hinsichtlich der Neutralitätspflicht der Rundfunkanstalten legt er dar, es sei zwischen zwei hauptsächlichen Sendearten, der Berichterstattung und den persönlichen Stellungnahmen, zu differenzieren. Im ersten Fall gälten die Gebote der Vollständigkeit, Sachlichkeit, Objektivität und Wahrheitstreue uneingeschränkt; im zweiten bedeute Neutralität demgegenüber nur, daß alle relevanten politischen Kräfte im Rundfunk zu Wort kommen könnten. Der einzelne Mitarbeiter habe insofern das Recht der freien Meinungsäußerung, das dann in dem Gebot der politischen Neutralität des Rundfunks eine Grenze finde, wenn er unter Zuhilfenahme des Mediums Rundfunk andere Ziele verfolgt als dasjenige, seinen eigenen sachlichen Beitrag zur Bildung der öffentlichen Meinung zu leisten<sup>9</sup>. Zur Aufrechterhaltung der inhaltlichen Ausgeglichenheit des Gesamtprogramms habe der Intendant sein Weisungsrecht einzusetzen. Dieses berechtige auch dazu, einen Beitrag vom Programm abzusetzen, wenn dieser nach seiner Auffassung den gesetzlich normierten Grundsätzen für die Programmgestaltung widerspricht. Im Gegensatz zu *Herzog* hält *Beyer* jedoch den Spielraum für persönliche Meinungsäußerungen im Fall des Rundfunkmitarbeiters für größer als bei Pressejournalisten, da der Rundfunkmitarbeiter sich nicht nur in einer bestimmten, sondern in jeder denkbaren Richtung politisch engagieren dürfe und solle<sup>10</sup>.

Speziell mit der durch die Ausgangsfälle aufgeworfenen Problematik hat sich als erster der Justitiar des ZDF in seinem Aufsatz „Beeinträchtigt die Neutralitätspflicht einer Rundfunkanstalt die Meinungsäußerungsfreiheit ihrer Mitarbeiter?“<sup>11</sup> beschäftigt. Allerdings hält er

<sup>6</sup> *U. Scheuner*, in: RuF, 3. Jg. 1955, S. 356.

<sup>7</sup> *Maunz / Dürig / Herzog*: Grundgesetz, Stand: 13. Lieferung, München 1973, Art. 5 Rdnr. 212.

<sup>8</sup> *D. Beyer*: Politische Neutralität und politisches Engagement in Rundfunk und Fernsehen unter dem Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit, Jur. Diss. Würzburg 1970.

<sup>9</sup> *Beyer*, a.a.O. (Anm. 8), S. 188 ff., 191 ff., 200 ff., 222 ff.

<sup>10</sup> *Beyer*, a.a.O. (Anm. 8), S. 224 ff., 234 ff.

<sup>11</sup> *E. W. Fuhr*, in: AfP 1975, Heft 1, S. 736 - 738; im wesentlichen wörtlich übereinstimmend schon vorher *ders.*: „Kurzgutachten. Grenzen politischer Betätigung von ZDF-Mitarbeitern“, in: funk report, 11. Jg., Nr. 1/1975 vom 10. 1. 1975. — Hiergegen der Beitrag von *F. Müller* (unter Mitarbeit von