

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 20

Pressefreiheit und
paritätische Mitbestimmung

Von

Prof. Dr. Peter Hanau



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

PETER HANAU

Pressefreiheit und paritätische Mitbestimmung

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 20

Pressefreiheit und paritätische Mitbestimmung

Von

Prof. Dr. Peter Hanau



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03362 0

Vorwort

Der Regierungsentwurf eines Mitbestimmungsgesetzes, das die viel diskutierte paritätische Mitbestimmung in Kapitalgesellschaften mit mehr als 2 000 Arbeitnehmern einführen soll, klammert Unternehmen aus, die unmittelbar und überwiegend Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung dienen, auf die Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Anwendung findet. Dies heißt vor allem: Presseunternehmen soll die paritätische Mitbestimmung nicht vorgeschrieben werden.

Es ist eine ernste Frage, ob eine so grundlegende Gesellschaftsreform wie die paritätische Mitbestimmung vor dem gesellschaftspolitisch so wichtigen Bereich der Presse Halt machen darf oder gar muß. Die vorliegende Arbeit versucht darauf eine Antwort zu geben, gestützt vor allem auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Grundgesetz. Zugrundegelegt wurde dabei die Ausformung des Paritätsgedankens, wie sie sich in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 7/2172) findet. Ob und in welcher Form dieser Entwurf Gesetz wird, ist zur Zeit noch nicht abzusehen. Die grundsätzliche Problematik einer paritätischen Mitbestimmung in der Presse dürfte aber von der Änderung einzelner Mitbestimmungsmodalitäten nicht berührt werden.

Die Arbeit, die aus einem Rechtsgutachten für den Bundesverband der Deutschen Zeitungsverleger hervorgegangen ist, wurde Ende 1974 abgeschlossen.

Köln

Peter Hanau

Inhaltsverzeichnis

A. Arbeitsteilung und Grundrechtsteilung im Bereich des Art. 5 GG	13
I. Die beteiligten Gruppen	13
1. Die institutionellen und finanziellen Träger	14
2. Die Träger der geistig-ideellen Aufgabe	15
3. Die Träger des büromäßigen, technischen und, soweit vorhanden, kaufmännischen Apparats	15
II. Problemstellung	16
B. Zuständigkeitsänderungen in Presseunternehmen bei Anwendung des geplanten MBG	20
I. Die betroffenen Unternehmen	20
II. Personelle Kompetenzen des Aufsichtsrats nach dem geplanten MBG	20
1. Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer	20
2. Sonstige Rechte des Aufsichtsrats einer GmbH bei Anwendung des MBG	23
a) Unterrichtung über wirtschaftliche Angelegenheiten	23
b) Überwachung der Geschäftsführung	24
c) Zustimmungsvorbehalt	25
III. Abstriche von der Parität	27
1. Stichentscheid der Anteilseigner über Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung	27
2. Der leitende Angestellte im Aufsichtsrat	29
3. Stichentscheid der Hauptversammlung gemäß § 111 IV 3 AktG	30
4. Von der Mitbestimmung unberührte Rechte der GmbH-Gesellschafter gegenüber der Geschäftsführung	31
5. Reservatrechte der Anteilseigner in der GmbH & Co. KG	34
C. Grenzen der Arbeitnehmer-Mitbestimmung in dem Hochschulurteil des BVerfG vom 29. 5. 1973 (BVerfG 35, 80)	36
I. Art. 5 GG als Organisationsnorm	36

II. Beteiligungsrechte der nichtwissenschaftlichen AN im wissenschaftlichen Bereich	39
III. Die Garantie der Funktionsfähigkeit	41
D. Grenzen der Arbeitnehmer-Mitbestimmung in Rundfunk und Fernsehen	43
E. Die Pressefreiheit als Schranke für eine Mitbestimmung allgemeiner Arbeitnehmervertretungen	48
I. Das Postulat einer pluralistischen Presse	48
II. Die Garantie der privatrechtlichen und privatwirtschaftlichen Pressestruktur	49
III. Schnittpunkte von Pressefreiheit und Mitbestimmung	52
1. Das Recht auf freie Gründung von Presseorganen	52
2. Das Recht der Inhaber (Gesellschafter) eines Presseunternehmens auf Bestellung und Abberufung der Geschäftsführung ..	53
3. Das Recht auf Festsetzung der Grundhaltung der Zeitung durch den Verleger	54
4. Die Freiheit der redaktionellen Arbeit	54
a) Schutz vor institutionalisiertem Fremdeinfluß	54
b) Folgerungen für das Mitbestimmungsgesetz	57
c) Publizistische Arbeitnehmer-Mitbestimmung im Dienst der Pressefreiheit?	60
5. Das Recht zur Bestellung und Abberufung des Chefredakteurs	62
6. Der wirtschaftliche Tendenzbezug	64
F. Abwägung zwischen der Pressefreiheit und dem geplanten Mitbestimmungsgesetz als allgemeinem Gesetz gemäß Art. 5 II GG	68
I. Grundlagen in der Rechtsprechung des BVerfG	68
II. Der verfassungsrechtliche Rang der Pressefreiheit	70
III. Der verfassungsrechtliche Rang der qualifizierten Mitbestimmung	71
1. Überblick	71
2. Menschenwürde	71
3. Sozialstaatsprinzip	74
4. Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit	77
5. Demokratisierung der Wirtschaft	77

IV. Abwägung von Pressefreiheit und Mitbestimmung	78
1. Ausgangslage	78
2. Publizistische Mitbestimmung	78
3. Personelle Mitbestimmung	80
4. Wirtschaftliche Mitbestimmung	80
G. Die Gesetzgebungskompetenz für eine Mitbestimmung in der Presse	84
I. Presserechtliche Mitbestimmung	84
1. Grundlagen	84
2. Folgerungen für schuldrechtliche Redaktionsstatute	85
a) Das Monopol des Betriebsrats für die betriebsverfassungs-	
rechtliche Arbeitnehmervertretung	85
b) Keine Regelung der presserechtlichen Mitbestimmung im	
BetrVG	87
3. Folgerungen für Tarifverträge	87
4. Landesgesetzgebung	88
5. Bundesgesetzgebung	89
II. „Sozialordnungsrechtliche“ Mitbestimmung	89
H. Die Bedeutung des § 1 Abs. 4 Nr. 2 MBG-Entwurf für Zeitungs-	
 druckereien	91
I. Presserechtlicher Tendenzschutz auch für „Gewinnstreben“	91
1. Die BAG-Rechtsprechung zu § 81 BetrVG 1952	91
2. § 118 I Nr. 2 BetrVG 1972	92
3. § 1 IV Nr. 2 MBG-Entwurf	93
II. Zeitungsdruckereien	94
1. Das Verhältnis zwischen Zeitungsverlagen und Zeitungs-	
druckereien	94
2. Die Rechtsprechung zu § 81 BetrVG 1952	95
3. § 118 BetrVG 1972	96
4. § 1 IV Nr. 2 MBG-Entwurf	100
a) Mischunternehmen	100
b) Gesellschaftsrechtliche Verflechtung	102
c) Lohndruckereien	103
Ergebnisse	104

Abkürzungsverzeichnis

AfP	Archiv für Presserecht
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
AN	Arbeitnehmer
Art.	Artikel
AuR	Arbeit und Recht
BAG	Bundesarbeitsgericht
BB	Betriebsberater
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DB	Der Betrieb
DJT	Deutscher Juristentag
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
i. V.	in Verbindung
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
KG	Kommanditgesellschaft
KG a. A.	Kommanditgesellschaft auf Aktien
MBG	Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Entwurf Bundestagsdrucksache 7/2172)
RdA	Recht der Arbeit
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Arbeitsteilung und Grundrechtsteilung im Bereich des Art. 5 GG

I. Die beteiligten Gruppen

Art. 5 GG gewährleistet u. a. die Freiheit der Presse, des Rundfunks und der Wissenschaft. Nach gedanklichem Ansatz, historischer Entwicklung und systematischer Stellung handelt es sich um Freiheitsrechte der beteiligten Individuen, doch können sie zunehmend nur im arbeitsteiligen Verbund ernstlich wahrgenommen werden. Einzelgänger wie Privatgelehrte, Amateurfunker und der geniale Schriftsteller Karl Kraus mit seinem Ein-Mann-Betrieb der Fackel bilden die Ausnahme. Was zählt, sind die arbeitsteilig organisierten Gebilde der Hochschulen, Rundfunk- und Fernsehanstalten, Presseverlage. Folgerichtig ist die verfassungsrechtliche Gewährleistung hier nicht rein als Individualrecht formuliert, sondern als Freiheitsgarantie oder wenigstens — postulat für den jeweiligen Tätigkeitsbereich: „Wissenschaft“, „Rundfunk“, „Presse“ sollen frei sein. Gewiß kann ein Tätigkeitsbereich nicht frei sein, wenn die in ihm tätigen Personen nicht frei sind, doch verweist die grundgesetzliche Formulierung zutreffend auf die Einbettung des einzelnen in den arbeitsteiligen Verbund und die Notwendigkeit einer grundrechtskonformen Ausgestaltung dieses Verbundes. Insbesondere kann die volle Tragweite der Pressefreiheit im modernen demokratischen Staat angesichts der verwickelten sozialen Bedingungen der Meinungsbildung, der hier eher zunehmenden Gruppenmacht und des begrenzten Anteil des einzelnen Individuums an diesem Komplex nur in einer umfassenden Sicht entfaltet werden, die von der grundlegenden Rolle der Presse in der Bildung der öffentlichen Meinung ausgeht¹. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigt dies durch die bekannte Lehre von der Ergänzung oder Überwölbung der Individualberechtigungen durch die objektiv-rechtliche oder institutionelle Seite der Grundrechte, insbesondere des Art. 5. Dies zielt nicht darauf ab, den Schutz der Grundrechte zu lockern und sie Einschränkungen eher zugänglich zu machen, sondern sie umgekehrt zu stärken und zusätzlich, insbesondere gegen

¹ So *Scheuner*, Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer 22, 70.

Zufallsbeeinträchtigungen abzuschirmen². Als Beleg sei nur eine typische Formulierung des Bundesverfassungsgerichts wiedergegeben:

„Wird damit (d. h. mit der Pressefreiheit) zunächst — entsprechend der systematischen Stellung der Bestimmung und ihrem traditionellen Verständnis — ein subjektives Grundrecht für die im Pressewesen tätigen Personen und Unternehmen gewährt, das seinen Trägern Freiheit gegenüber staatlichem Zwang verbürgt und ihnen in gewissem Zusammenhang eine bevorzugte Rechtsstellung sichert, so hat die Bestimmung zugleich auch eine objektiv-rechtliche Seite. Sie garantiert das Institut freie Presse³.“

Hervorhebung verdient, daß die Begriffe des institutionellen Schutzes und der objektiven Wertentscheidung in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vornehmlich entwickelt worden sind, um den grundrechtlich geschützten Freiheitsbereich vor einer Relativierung durch solche Regelungen zu sichern, die nicht speziell das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Grundrechtsträger, sondern die Beziehungen von Bürgern untereinander betreffen⁴. Um eine Beziehung von Bürgern untereinander geht es auch bei der Frage nach der Macht- und Rollenverteilung in Presseverlagen. Zu ihrer verfassungsrechtlichen Beantwortung ist daher nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor allem die institutionelle Seite der Pressefreiheit auszuwerten. Ergänzend sind die verwandten Kommunikationsgrundrechte der Rundfunkfreiheit und der Wissenschaftsfreiheit heranzuziehen, an deren Ausübung ebenfalls verschiedene Personengruppen beteiligt sind.

Die an der Arbeitsteilung in Wissenschaft, Rundfunk (einschließlich Fernsehen) und Presse beteiligten Personen und Stellen lassen sich übereinstimmend in drei Funktionsgruppen aufteilen: 1. Die institutionellen und finanziellen Träger. 2. Die Träger der geistig-ideellen Aufgabe. 3. Die Träger des büromäßigen, technischen und kaufmännischen Apparats.

1. Die institutionellen und finanziellen Träger

Das sind bei den Hochschulen die Bundesländer; bei Rundfunk und Fernsehen die jeweiligen öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit

² Werner Weber, *Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem*, 1973, 54; Lerche, *Verfassungsrechtliche Fragen zur Pressekonzentration*, 1971, 24.

³ BVerfG 20, 175. Ähnlich BVerfG 7, 198, 208; 10, 118, 121; 12, 113, 125; 25, 268. Diese „institutionelle“ Betrachtungsweise ist im Schrifttum allerdings nicht unangefochten, wie etwa die Nachweise bei Lerche, *Pressekonzentration*, 24, zeigen. Daß der Widerspruch des Schrifttums nicht verstimmt, zeigen die Ausführungen von H. H. Klein, *Der Staat*, 1971, S. 145 ff. Die vorliegende Arbeit geht aber von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus, da sie zur Zeit die verbindliche Basis zur Beurteilung praktischer Einzelprobleme aus dem Bereich der Pressefreiheit abgibt.

⁴ Vgl. das Minderheitsvotum der Richter Rupp-von Brünneck und Dr. Simon, BVerfG 35, 154, unter Hinweis auf BVerfG 7, 198 und 25, 256.

ihren Organen; bei der Presse und den presseredaktionellen Hilfsbetrieben die jeweiligen Kapital- oder Personalgesellschaften mit ihren Gesellschaftern und Geschäftsführern. Hier sind auch die Intendanten der Rundfunk- und Fernsehanstalten und die Zeitungsverleger verwurzelt, doch reichen ihre Aufgaben und Befugnisse in den nächsten Funktionsbereich hinein.

2. Die Träger der geistig-ideellen Aufgabe⁵

Das sind in den Hochschulen die Hochschullehrer, die wissenschaftlichen Mitarbeiter und, insoweit freilich erst in statu nascendi, die Studenten. Für die Rundfunk- und Fernsehanstalten wird der Sammelbegriff des „Programm-Mitarbeiters“ verwandt⁶, Gegenstück zu den „Tendenzträgern“ im Pressebereich, zu denen neben den Redakteuren und sonstigen Journalisten auch Fotografen, Archivare und Ähnliche gezählt werden. Hinzu kommen die journalistischen Volontäre.

3. Die Träger des büromäßigen, technischen und, soweit vorhanden, kaufmännischen Apparats

Die Rollenverteilung unter diesen Gruppen wurde bis vor kurzem durch die verwaltungs- bzw. gesellschaftsrechtlich sowie arbeitsrechtlich begründete Weisungsbefugnis der institutionellen Träger und ihrer Organe geprägt. In den geistig-ideellen Tätigkeitsbereichen ließ die Freiheitsgarantie eine unbeschränkte Herrschaft der institutionellen Träger freilich nicht zu. Deshalb kam es hier zu einem Kondominium zwischen der Gruppe 1 und Teilen von Gruppe 2 (Professoren; Programmdirektoren; Chefredakteure usw.), für dessen Leistungsfähigkeit und Problematik die teilautonomen Ordinarienfakultäten und das Zusammenspiel aktiver Verleger und Chefredakteure allbekannte Beispiele bieten.

Die übrigen Mitglieder der Gruppe 2 nahmen an der Freiheitsgarantie bis vor kurzem nicht durch kollektive Beteiligungsrechte, sondern durch Individualrechte teil (Freiheit zu eigener wissenschaftlicher Tätigkeit bei den wissenschaftlichen Assistenten; Gesinnungsschutz der Journalisten; Lernfreiheit der Studenten). Die Angehörigen der Gruppe 3 (büromäßig, kaufmännisch oder technisch tätiges Personal) wurden in ihrer beruflichen Tätigkeit bei Angriffen von außen in die Freiheitsgarantie einbezogen, aber nicht in ihrem arbeitsrecht-

⁵ Der Begriff der „geistig-ideellen Aufgabe“ wird in dem Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeits- und Sozialordnung zu § 118 BetrVG (zu BT-Drucksache VI, 2729, S. 17) verwendet, um die Tätigkeit der sogenannten Tendenzunternehmen zu charakterisieren.

⁶ Vgl. zu diesem Personenkreis *Hoffmann-Riem*, Redaktionsstatute im Rundfunk, 1972, 123.