

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 21

Tarifmacht und Mitbestimmung in der Presse

Von

Dr. jur. Bernd Rüthers

o. Professor der Rechte
an der Universität Konstanz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

BERND RÜTHERS

Tarifmacht und Mitbestimmung in der Presse

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 21

Tarifmacht und Mitbestimmung in der Presse

Von

Dr. jur. Bernd Rüthers

o. Professor der Rechte
an der Universität Konstanz



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03486 4

Vorwort

Die Freiheit der Presse ist Gegenstand eines harten rechtspolitischen Ringens geworden. In zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen zu diesem Thema werden die verschiedensten Änderungen der gegenwärtigen Pressestruktur vorgeschlagen. Zusätzlich wird sowohl über die Ziele als auch über die geeigneten und verfassungsrechtlich zulässigen Mittel solcher Änderungen gestritten. Andererseits erhält das in diesem Land verwirklichte Maß an Pressefreiheit im internationalen Vergleich gute Zensuren.

Das Problem der Pressefreiheit ist komplex. Der Begriff läßt sich, wie die junge Begriffsgeschichte der „inneren“ Pressefreiheit zeigt, zu vielfältigen Zwecken einsetzen. Von zentraler Bedeutung dabei ist das Verständnis der Verfassungsgarantie in Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Damit ist jedoch etwas anderes gemeint als die Sicherung oder Steigerung des politischen Einflusses bestimmter, kollektiv organisierter Berufsgruppen.

Die vorliegende Studie behandelt einen kleinen, bisher weitgehend unbeachteten, von den meist fachfremden Autoren nur gestreiften Problemausschnitt. Die Anregung dazu verdanke ich der Fiduziarischen Stiftung „Freiheit der Presse“, Frankfurt/M. Es war zu klären, in welchem Umfang die Tarifparteien der Verleger und der Journalisten Mitbestimmungsfragen in Zeitungsunternehmen tarifvertraglich regeln können. Die daraus entstandene gutachtliche Stellungnahme, die eine Rechtsfrage nach geltendem Recht beantwortet, nicht eine vorgegebene Antwort begründet, habe ich mit Kollegen und Studenten diskutiert. Ihnen sowie meinen Assistenten, den Herren Rüdiger Söhnen und Jörg-Michael Mitschke danke ich herzlich für Anregung und Kritik.

Bottighofen TG, im August 1975.

Bernd Rütters

Inhaltsverzeichnis

A. Das Problem	9
B. Die Regelungsbefugnis der Tarifparteien nach Art. 9 Abs. 3 GG	10
I. Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen	14
II. Presserecht als „Arbeitsbedingung“?	18
1. Presserechtliche Elemente der redaktionellen Mitbestimmung	20
2. Arbeitsrechtliche Elemente der redaktionellen Mitbestimmung	21
3. Exkurs: Zuständigkeit des Bundes oder der Länder zur gesetzlichen Regelung der redaktionellen Mitbestimmung	22
4. Kommunikationsbedingungen sind nicht tariflich regelbar ..	24
5. Redaktionelle Mitbestimmung als Sonderarbeitsrecht der Presse	28
III. Die tarifliche Einführung der redaktionellen Mitbestimmung als Eingriff in die verfassungsgesetzlich geschützte Kompetenzverteilung im Unternehmen	31
1. Mitbestimmung über die Tendenz	33
2. Mitbestimmung über die Besetzung der Chefredaktion	34
IV. Zulässige Regelungsziele der Tarifparteien	35
V. Zusammenfassung	38
C. Die Regelungsbefugnisse der Tarifvertragsparteien zur Kompetenz- abgrenzung nach dem Betriebsverfassungsgesetz	39
I. Der Redaktionsausschuß als „Vertretung der Arbeitnehmer“ (§ 3 Abs. 1 BetrVG)	39
II. Redaktionsausschüsse und gesetzlicher Tendenzschutz (§ 118 BetrVG)	41
III. Redaktionsausschüsse und leitende Angestellte (§ 5 Abs. 3 BetrVG)	43
IV. Zusammenfassung	45
D. Die tarifliche Erweiterung der Mitbestimmungsrechte des Betriebs- rates in Presseunternehmen	46
I. Die Zulässigkeit tariflicher Abänderungen betriebsverfassungs- rechtlicher Vorschriften	46
II. Der tarifliche Verzicht auf den gesetzlichen Tendenzschutz	49
III. Die Bindung der Tarifparteien an Art. 5 Abs. 2 GG	51
IV. Zusammenfassung	52

E. Die Zulässigkeit von Streiks	53
I. Streiks nur für tariflich regelbare Forderungen der Redakteure als Arbeitnehmer	53
II. Streiks für betriebsverfassungsrechtliche Regelungsziele	53
III. Streiks zur Erzwingung eines tariflichen Verzichts auf den gesetz- lichen Tendenzschutz	55
IV. Zusammenfassung	55
 Literaturverzeichnis	 56

A. Das Problem

Zwischen den im Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger zusammengeschlossenen Verbänden der Zeitungsverleger einerseits und den zuständigen Gewerkschaften der Journalisten andererseits wird seit langem über eine tarifliche Regelung von Mitbestimmungsproblemen in Zeitungsunternehmen verhandelt. Die juristische Diskussion über die Zulässigkeit solcher Regelungen ist durch den Abschluß zweier Tarifverträge zwischen der Westfälischen Verlags-GmbH und der IG Druck und Papier bei der Westfälischen Rundschau sowie durch daran anschließende Tarifforderungen der IG Druck und Papier auf Landes- bzw. Bundesebene erneut angeregt worden^{1, 2}.

Es geht dabei um zwei schwer abgrenzbare Problemkreise, nämlich einmal um eine tarifliche Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen Verlegern und Redakteuren und zum anderen um eine tarifliche Regelung der personellen und wirtschaftlichen Mitbestimmung des Betriebsrates in Zeitungsunternehmen.

Die Frage, in welcher Weise der rechtliche Status der Journalisten gegenüber den Verlagen über arbeitsvertragliche Abreden hinaus gesichert werden könne, hat vielfältige rechtliche Bezüge. Sie wird hier unter einem zweifachen Gesichtspunkt behandelt. Zunächst soll untersucht werden, ob die Regelungsmacht der Tarifparteien ausreicht, um Mitbestimmungsrechte der Redakteure oder der Betriebsräte in Presseunternehmen tariflich zu vereinbaren. Wenn man diese Frage bejaht oder als bejaht unterstellt, ist zu prüfen, ob entsprechende tarifliche Forderungen durch einen rechtmäßigen Arbeitskampf erzwingbar sind.

¹ Vgl. etwa *M.-L. Henkel*, AfP 1973, 418; *Ihlefeld*, AfP 1973, 516. Es liegen inzwischen mehrere Entwürfe der Journalistenorganisationen für Tarifabschlüsse auf Landes- bzw. Bundesebene vor, die inhaltlich weitgehend übereinstimmen.

² Zum Diskussionsstand vgl. etwa *Kübler*, Empfiehlt es sich, zum Schutze der Pressefreiheit gesetzliche Vorschriften über die innere Ordnung von Presseunternehmen zu erlassen? Gutachten D zum 49. DJT, München 1972 (künftig zitiert: *Kübler*, Gutachten), S. D 25 ff.; *Weber*, Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem, Berlin 1973, S. 11 ff.; vgl. auch *Skriver*, Schreiben und schreiben lassen, 1970, S. 61 ff.; vgl. neuerdings auch *Lerche*, Verfassungsrechtliche Aspekte der „inneren Pressefreiheit“, Berlin 1974 (künftig zitiert *Lerche*, Gutachten).

B. Die Regelungsbefugnis der Tarifparteien nach Art. 9 Abs. 3 GG

Die erste Frage richtet sich darauf, ob und wie die Regelungsbefugnis der Tarifparteien in nicht arbeitsrechtlichen Materien und in Grenz-materien, insbesondere in Gemengelagen von Arbeitsrecht und Presse-recht, rechtlich begrenzt ist.

Der Tarifvertrag ist *das* Instrument des kollektiven Arbeitsrechts, mit dem die Koalitionen ihre koalitionsmäßigen Aufgaben und Ziele verwirklichen³. Nach der ständigen Rechtsprechung der zuständigen obersten Bundesgerichte, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts, wird durch Art. 9 Abs. 3 GG mit der Koalitionsfreiheit auch die Tarif-autonomie — d. h. die Normsetzungsbefugnis staatsfreier, unabhängiger⁴ Tarifparteien durch Tarifverträge in ihrem Kernbereich verfas-sungsgesetzlich gewährleistet. Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit garantiert danach, daß die Koalitionen auf die Gestaltung der Löhne und Arbeitsbedingungen Einfluß nehmen, insbesondere zu diesem Zweck Gesamtvereinbarungen abschließen können⁵, wozu ihnen vom Staat ein Tarifvertragssystem im Sinne des modernen Arbeitsrechts bereitzustellen ist⁶.

In der Rechtsprechung wird allerdings stark betont, die Garantie der Tarifautonomie sei ganz allgemein und umfasse nicht die jeweilige historische Ausprägung des geltenden Tarifvertragsgesetzes. Sie lasse vielmehr dem einfachen Gesetzgeber einen weiten Spielraum des Gestaltungsermessens beim Ausbau und der Anpassung der Tarifautono-mie an gewandelte Funktionsbedingungen^{6a}. Als ein wesentliches Merkmal bei der Konkretisierung des Garantiegehaltes von Art. 9 Abs. 3 GG für die Koalitionen gilt der historisch gewordene Sinn der Koalitionsfreiheit⁷. Danach sind auch die verfassungsgesetzlich ge-schützten Aufgabenbereiche und Betätigungsrechte wesentlich anhand ihrer historischen Entwicklung zu bestimmen.

³ BAGE 2, 75 (77).

⁴ BVerfGE 4, 96 (106); 20, 312 (317); 28, 295 (304 f.); BAGE 21, 98 (101, 103).

⁵ BVerfGE 4, 96 (106).

⁶ BVerfGE 4, 96 (106).

^{6a} BVerfGE 4, 96 (107 f.); 20, 312 (317).

⁷ BVerfGE 4, 96 (102 ff.); 19, 303 (319 ff.).

Diese Aussagen der Rechtsprechung zur Einrichtungsgarantie der Tarifautonomie sind ersichtlich allgemein gehalten und lassen dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Tarifrechts einen Ermessensspielraum. Der Tarifvertrag und das gesamte Tarifrecht sind demnach der Gestaltung durch den einfachen Gesetzgeber anheimgegeben. Sie gehören — wie etwa auch das sachenrechtliche Eigentum — einerseits der unterverfassungsrechtlichen Rechtsordnung zu, sind aber andererseits im Kernbereich als Einrichtungen („Institute“) verfassungsgesetzlich garantiert.

Die damit angedeutete Offenheit und Unbestimmtheit der verfassungsgesetzlichen Einrichtungsgarantie hat die Literatur zu einer Fülle von Theorien zum Inhalt solcher institutioneller Garantien in Art. 9 Abs. 3 GG und vergleichbar neuerdings in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG angeregt⁸. Beim Koalitionsgrundrecht des Art. 9 Abs. 3 GG wird die Offenheit und die Unbestimmtheit des Garantieinhaltes noch dadurch unterstrichen, daß die Rechtsprechung neben den Vagheiten bei der Bestimmung der Koalitionsgarantie⁹ auch die Garantie der „Koalitionsmittel“, d. h. der Instrumente, mit denen die Koalitionen ihre koalitionsgemäßen Ziele verfolgen, sehr weit formuliert hat:

Einerseits wird den Koalitionen die Befugnis zuerkannt, grundsätzlich die Mittel zu wählen, die sie zur Erreichung ihrer Zwecke für geeignet halten¹⁰. Andererseits ist es Sache des Gesetzgebers und fällt in den Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit, die Tragweite der Koalitionsfreiheit dadurch zu bestimmen, daß er die Befugnisse der Koalitionen im einzelnen ausgestaltet und näher regelt.¹¹

Der weite Rahmen, den die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Garantiegehalt des Art. 9 Abs. 3 GG ziehen, hat in der Literatur zu zahlreichen Interpretationsversuchen und Kontroversen über die Koalitionsfreiheit und die daraus abgeleitete Regelungsbefugnis der Tarifparteien geführt. Dabei lassen sich zwei Richtungen unterscheiden.

Die erste, von einer Minderheit vertretene Auffassung¹², tritt für eine Deutung der Koalitionsfreiheit im traditionellen Sinne eines liberalen Freiheitsrechts ein. Ein Kollektiv- oder Doppelgrundrecht,

⁸ Vgl. zu Art. 9 Abs. 3 GG die umfassende Darstellung und die eigene Theorie bei *Scholz*, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, sowie *Sücker*, Grundprobleme der kollektiven Koalitionsfreiheit, 1969, S. 33 ff.; zu Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG vgl. *Kübler*, Gutachten, S. D 35 ff., *Lerche*, Gutachten, S. 16 ff. m. w. Nachweisen.

⁹ Vgl. etwa BVerfGE 18, 18 (26); 19, 303 (313).

¹⁰ BVerfGE 18, 18 (32).

¹¹ BVerfGE 28, 295 (306).

¹² Nachweise bei *Scholz*, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, S. 54 f., S. 250.