

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

Heft 24

Pressefreiheit
und Arbeitsverfassung

Verfassungsprobleme um Tendenzschutz und innere Pressefreiheit

Von

Prof. Dr. Rupert Scholz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

RUPERT SCHOLZ

Pressefreiheit und Arbeitsverfassung

Berliner Abhandlungen zum Presserecht

herausgegeben von

Karl August Bettermann, Ernst E. Hirsch und Peter Lerche

Heft 24

Pressefreiheit und Arbeitsverfassung

Verfassungsprobleme um Tendenzschutz und innere Pressefreiheit

Von

Prof. Dr. Rupert Scholz



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04275 1

Vorwort

Die privatwirtschaftlich organisierte Presse und ihre kommunikationsrechtlichen Freiheitsgarantien sehen sich in zunehmendem Maße mit Ordnungsansprüchen bzw. Ordnungsprinzipien des kollektiven Arbeitsrechts, insbesondere mit solchen mitbestimmungsrechtlicher Art, konfrontiert; sei es, daß diese im Rahmen des geltenden Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsrechts artikuliert werden, sei es, daß deren erstgesetzgeberische Realisierung gefordert wird. Konkret geht es vor allem um die Fragen des Tendenzschutzes im Betriebsverfassungsgesetz und im Mitbestimmungsgesetz sowie um die Fragen einer sog. „inneren Pressefreiheit“, die sich innerhalb der Presseunternehmen in Gestalt spezieller Formen redaktioneller Mitbestimmung erfüllen soll — getragen von der Hoffnung auf ein angeblich höheres Maß an Meinungsvielfalt mittels presseinterner „Pluralisierung“.

Gesetzgeberische Maßnahmen stehen vor allem in letzterer Hinsicht zur Diskussion, namentlich im Hinblick auf ein Presserechtsrahmengesetz des Bundes.

Die hiermit vorgelegte Schrift gibt ein Rechtsgutachten wieder, das der Verfasser im Auftrage des Bundesverbandes deutscher Zeitungsverleger e.V. erstattet hat. Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung sind die Probleme von Tendenzschutz und innerer Pressefreiheit auf der Grundlage der geltenden Arbeitsverfassung und ihres Verhältnisses zur Pressefreiheit bzw. grundgesetzlichen Kommunikationsverfassung.

Berlin, September 1978

Rupert Scholz

Inhaltsverzeichnis

<i>A. Die Presse im realen Konfliktfeld von Kommunikationsrecht und Arbeitsrecht</i>	9
<i>B. Pressefreiheit und Tendenzschutz</i>	11
I. Der Tendenzschutz im Betriebsverfassungsrecht und im Recht der Unternehmensmitbestimmung	11
II. Der Tendenzschutz im Lichte tarifvertraglicher Einschränkungen	19
III. Problemkonturen in der Rechtsprechung zum Tendenzschutz	22
<i>C. Pressefreiheit und redaktionelle Mitbestimmung</i>	39
I. Redaktionelle Mitbestimmung als Forderung nach „innerer Pressefreiheit“	39
II. Der Entwurf eines Presserechtsrahmengesetzes	54
III. Weitere Modellvorstellungen	68
IV. Redaktionelle Mitbestimmung durch Gesetz, Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung und einzelvertragliche Abrede	72
<i>D. Grundstrukturen der verfassungsgarantierten Pressefreiheit</i>	81
I. Der tatbestandliche Gewährleistungsbereich	81
II. Individuales Abwehrrecht und „institutionelle“ Gewährleistung ..	87
III. Grundrechtsträgerschaft, horizontale Grundrechtswirkung und grundrechtliche Drittwirkung	93
IV. Schranken der Pressefreiheit, Grundrechtskollisionen und gesetzgeberische Gestaltungsmacht	110
V. Positionen von Tendenzschutz und „innerer Pressefreiheit“ im System von presserechtlicher Grundrechtsgewährleistung und presserechtlichen Grundrechtsschranken	122

<i>E. Das Grundrecht der Pressefreiheit im System von grundgesetzlicher Kommunikations-, Arbeits- und Wirtschaftsverfassung</i>	130
I. Allgemeines	130
II. Pressefreiheit zwischen „Staatsverfassung“ und „Gesellschaftsverfassung“?	132
III. Grundgesetzliche Kommunikationsverfassung und soziale Rechtsstaatlichkeit	139
IV. Die grundgesetzliche Wirtschaftsverfassung; die grundgesetzliche Arbeitsverfassung und ihr System kollektivrechtlicher Ordnungsmittel	149
V. Interdependenz der gesellschaftsverfassungsrechtlichen Subsysteme und das Prinzip der gesellschaftsverfassungsrechtlichen Systemkonformität	164
VI. Folgerungen	167
<i>F. Anwendung auf aktuelle Problemstellungen um Tendenzschutz und „innere Pressefreiheit“</i>	195
I. Die Verfassungsgarantie des presserechtlichen Tendenzschutzes im einzelnen	195
II. Möglichkeiten und Grenzen „innerer Pressefreiheit“ im einzelnen. Verfassungskritik konkreter Modellvorschläge	212
<i>G. Ergebnisse</i>	219
<i>Schrifttum</i>	231

A. Die Presse im realen Konfliktfeld von Kommunikationsrecht und Arbeitsrecht

Das Verhältnis von Pressefreiheit, Arbeits- sowie auch Wirtschaftsrecht gibt zunehmend mehr Probleme auf — Probleme, die an den Wesenskern der verfassungsrechtlichen Garantie des Art. 5 I 2 GG rühren und die ebenso in den expandierenden Ordnungansprüchen des kollektiven Arbeitsrechts wie in struktur- oder lenkungspolitisch rigideren Ordnungstendenzen des staatlichen Medien- sowie Wirtschaftsrechts begründet liegen.

Die rechtliche Grundstruktur der freien Presse basiert im Privatrecht. Ihre ökonomischen Grundlagen sind privatwirtschaftlicher Art; ein Befund, der nicht nur entwicklungsgeschichtlich, sondern auch aktual von Verfassungen wegen vorgegeben ist. Verfassungsrechtlich ressortiert die Pressefreiheit so im spezifischen Kontext der Systeme von Kommunikationsverfassung, Arbeitsverfassung und Wirtschaftsverfassung (gesellschaftsverfassungsrechtliche Subsysteme) — ein Systemzusammenhang, der für die rechtlich so sensible Position der Presse nicht nur tatsächlich verantwortlich ist, sondern vom Verfassungsgeber auch bewußt zur strukturellen Grundlage des Presserechts erwählt worden ist. Die spezifischen Strukturprinzipien von Kommunikationsverfassung, Arbeits- und Wirtschaftsverfassung sind freilich vielfältig voneinander geschieden; im konkreten Bezugsfeld des Presserechts vermögen sie ebenso komplementäre wie (partiell) konträre Ordnungskräfte zu entfalten. Komplementäre Ambivalenz wie konträre Divergenz heißen so potentielle Systemwirkungen von Kommunikations-, Arbeits- und Wirtschaftsverfassung. Solange ihr Spannungsverhältnis im Sinne zwar ambivalenter, aber doch gegenseitiger Ergänzung und wechselseitig verstärkender Balance funktioniert, solange sind auch die Voraussetzungen einer in dem Sinne funktionsfähigen Pressefreiheit gegeben, wie sie Art. 5 I 2 GG garantiert wissen will. Sobald dieses labile Spannungsverhältnis aber aus der Balance gerät, droht auch der Verfassungsgarantie der Pressefreiheit Gefahr, gleichgültig ob sich der konkrete Störungsfaktor im Arbeits-, Wirtschafts- oder Kommunikationsrecht im engeren Sinne auftut.

Die anschließend darzustellenden Entwicklungen dokumentieren dies in deutlicher Weise. Bei ihrer verfassungsrechtlichen wie auch unterverfassungsrechtlichen Beurteilung ist der prinzipale Systemzusammen-

hang von Kommunikations-, Arbeits- und Wirtschaftsverfassung stets im Auge zu behalten; ein Postulat freilich, dem bisher nicht immer in ausreichender Weise Rechnung getragen worden ist. Statt dessen wird teilweise in zu isolierter Betrachtung allein auf das Medien- oder Kommunikationsrecht im engeren Sinne oder in zu einseitig gewichtender Weise auf die spezifischen Möglichkeiten von Arbeits- und/oder Wirtschaftsrecht abgehoben. Die Konsequenzen derartig verengender oder derart einseitiger Wertung sind — spiegelförmig — stets die gleichen: Zu Lasten von Presse und Pressefreiheit werden entweder arbeits- bzw. wirtschaftsverfassungsrechtliche Ordnungsmaßstäbe einseitig überhöht oder im engeren Sinne medienrechtliche Vorstellungen ohne Rücksicht auf die arbeits- und wirtschaftsrechtlichen Funktionsgrundlagen der freien Presse entwickelt oder durchgesetzt.

Die konkreten Problemstellungen, denen diese kritischen Vorbemerkungen und — teilweise — die nachfolgenden Untersuchungen gelten, sind die folgenden:

- (1) das kommunikations- und arbeitsrechtliche Verhältnis von Pressefreiheit und Tendenzschutz;
- (2) das kommunikations- und arbeitsrechtliche Verhältnis von Pressefreiheit und redaktioneller Mitbestimmung (Problem der sog. „inneren Pressefreiheit“);
- (3) das kommunikations- und arbeitsrechtliche Verhältnis von Pressefreiheit und Tarifautonomie sowie Arbeitskampf;
- (4) das wirtschafts- und kommunikationsrechtliche Verhältnis von Pressefreiheit und staatlicher Wettbewerbslenkung (Subventionierung, Wettbewerbsrecht etc.).

Der letztere, zu (4) aufgeführte Komplex wird im folgenden jedoch nicht im einzelnen untersucht werden¹. Untersuchungsgegenstand sind insbesondere die Fragen des Tendenzschutzes und der „inneren Pressefreiheit“. Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung steht also das Verhältnis von Kommunikationsverfassung und Arbeitsverfassung; um die wirtschaftsverfassungsrechtlichen Bezüge der Pressefreiheit wird es nur insoweit gehen, wie diese (auch) unter den Problemaspekten des Verhältnisses von Arbeitsrecht und Kommunikationsrecht relevant sind.

¹ Zur Problematik der Pressesubventionierung siehe lediglich die Bemerkungen unten E VI 1 d; zum Verhältnis von Pressefreiheit und Wettbewerbsfreiheit siehe unten E VI 1.

B. Pressefreiheit und Tendenzschutz

I. Der Tendenzschutz im Betriebsverfassungsrecht und im Recht der Unternehmensmitbestimmung

Der Ausschluß oder die Einschränkung von arbeitnehmerischen Mitbestimmungsrechten kraft sog. Tendenzschutzes bzw. in sog. Tendenzunternehmen und Tendenzbetrieben gehört zu den traditionellen Elementen der Mitbestimmungsgesetzgebung¹. Schon das Betriebsrätegesetz von 1920 kannte in seinem § 67² den Tendenzschutz³ und das BetrVerfG von 1952 erkannte den Tendenzschutz in seinem § 81⁴ an. Das BetrVerfG vom 15. 1. 1972 (BGBl. I S. 13) — BetrVerfG 1972 — regelte den Tendenzschutz in seinem § 118⁵ wie folgt:

(1) Auf Unternehmen und Betriebe, die unmittelbar und überwiegend

1. politischen, koalitionspolitischen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen oder künstlerischen Bestimmungen oder
2. Zwecken der Berichterstattung oder Meinungsäußerung, auf die Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Anwendung findet, dienen, finden die Vorschriften dieses Gesetzes keine Anwendung, soweit die Eigenart des Unternehmens oder des Betriebs dem entgegensteht. Die §§ 106 bis 110 sind nicht, die §§ 111 bis 113 nur insoweit anzuwenden, als sie den Ausgleich oder die Milderung wirtschaftlicher Nachteile für die Arbeitnehmer infolge von Betriebsänderungen regeln.

¹ Zur Entwicklung vgl. u. a. sowie mit weiteren Nachweisen Fabricius, in: Fabricius / Kraft / Thiele / Wiese, Betriebsverfassungsrecht. Gemeinschaftskommentar, 1974, § 118 Anm. 1 ff.; Mikat, G. Küchenhoff-Festschrift, 1972, S. 261 ff.; Dietz / Richardi, BetrVerfG, 5. Aufl. 1973, § 118 Rdnr. 2 ff.; Frey, Der Tendenzschutz im Betriebsverfassungsgesetz 1972, 1974, S. 11 ff.

² § 67 Betriebsrätegesetz 1920 lautete: „Auf Betriebe, die politischen, gewerkschaftlichen, militärischen, konfessionellen, wissenschaftlichen, künstlerischen und ähnlichen Bestrebungen dienen, findet § 66 Ziff. 1 und 2 keine Anwendung, soweit es die Eigenart dieser Bestrebungen bedingt.“

³ Vgl. i. V. m. § 67 weiterhin §§ 73, 81 I, II, 84 I, 85 I Betriebsrätegesetz 1920.

⁴ § 81 BetrVerfG 1952 lautete: „(1) Auf Betriebe, die politischen, gewerkschaftlichen, konfessionellen, karitativen, erzieherischen, wissenschaftlichen, künstlerischen und ähnlichen Bestimmungen dienen, finden die §§ 67 bis 77 keine Anwendung. Die sonstigen Bestimmungen dieses Gesetzes finden nur insoweit Anwendung, als nicht die Eigenart des Betriebes dem entgegensteht.“

(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen unbeschadet deren Rechtsform.“

⁵ Zur Entstehungsgeschichte des § 118 BetrVerfG 1972 vgl. im einzelnen bes. Mikat, G. Küchenhoff-Festschrift, S. 26 ff.