



13. April 1981

Erklärungen und Verlautbarungen der Kommissionen des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK) sind Äußerungen dieser Kommissionen. Nach der Geschäftsordnung für die Kommissionen bedarf die Veröffentlichung der Zustimmung durch das Präsidium des ZdK.

Tendenzschutz

Stellungnahme zu einer Grundfrage der Publizistik

Erklärung der Kommission 5 "Publizistik" des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK)

Herausgegeben vom
Generalsekretariat des Zentralkomitees der deutschen Katholiken,
Postfach 24 01 41, 53154 Bonn, Tel. (0228) 38 29 70
Telefax (0228) 38 29 744, Internet: www.zdk.de, E-Mail: Info@zdk.de

Tendenzschutz -Stellungnahme zu einer Grundfrage der Publizistik

Erklärung der Kommission 5 "Publizistik" des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK) Bonn, 13. April 1981

In der medienpolitischen und medienrechtlichen Diskussion der letzten Jahre ist der früher unumstrittene, wenn auch bisweilen mißverständene Begriff "Tendenzschutz" zu einem Reizwort geworden. Über Tendenzschutz sichert in Presseunternehmen den notwendigen Freiraum der redaktionellen Arbeit und damit die Pressefreiheit" oder "Der Tendenzschutz stempelt die Redakteure in Presseunternehmen zu Arbeitnehmern zweiter Klasse; er muß abgeschafft werden". Mit diesen und ähnlichen total gegensätzlichen Formulierungen wird heute eine Auseinandersetzung geführt, die wegen ihres publizistischen Stellenwerts und ihrer möglicherweise über das Pressegebiet hinausreichenden Folgen allgemeine Bedeutung hat. Daß zu ihr gerade von katholischer Seite Stellung genommen wird, hat historische un' aktuelle Bezüge. Vor 100 Jahren im "Kulturkampf" - gegen einen mächtigen, angeblich liberalen Staat - und vor knapp 50 Jahren im Freiheitskampf gegen einen übermächtigen totalitären Staat war es vor allem die katholische Presse, die die Pressefreiheit - eine der Grundfreiheiten des Bürgers - verteidigte. Seit dem 2. Vatikanischen Konzil und der seine Feststellungen vorbereitenden Entwicklung hat diese Pressefreiheit, wie zuletzt die Pastoralinstruktion "Communio et progressio" deutlich belegt, aber auch ihren gesicherten Ort in der Kirche selbst, so daß ihre Begründung und Verteidigung auch der Kirche wohl ansteht.

Was bedeutet Tendenzschutz wirklich ?

"Tendenzschutz" ist die aus einer Idealkonkurrenz zwischen dem Grundrecht der freien Meinungsäußerung und dem Sozialstaatsprinzip resultie-

rende betriebsverfassungs- und mitbestimmungsrechtliche Regelung, in Unternehmen und Betrieben, 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, Absatz 1, Satz 2 des Grundgesetzes Anwendung findet,

dienen", ¹die Mitspracherechte der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen, sozialen und personellen Angelegenheiten einzuschränken, d.h. nicht anzuwenden, "soweit die Eigenart des Unternehmens oder des Betriebes dem entgegensteht". Diese Regelung fußt bereits seit ihrer Einführung durch das Betriebsrätegesetz von 1920 auf der Erkenntnis, daß Mitspracherechte von Arbeitnehmern geeignet sind, bestimmte Tätigkeiten und Freiheiten, die unter Verfassungsgarantie stehen, zu beeinflussen oder zu beeinträchtigen. Deutlicher und in Richtung auf das besonders gemeinte Pressewesen formulierte schon der zuständige Ausschuß der Weimarer Nationalversammlung die Meinung, daß politisch anders gesinnte Arbeitnehmer niemals für das wirtschaftliche Gedeihen eines Unternehmens eintreten könnten, dessen politische Richtung sie bekämpfen (Bericht vom 18.12.1919, Drucksache Nr. 1838). Diesen also gleichzeitig mit den Mitspracherechten der Arbeitnehmer und in Korrelation dazu kodifizierten Tendenzschutz hat das Betriebsverfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland übernommen und in der Neufassung und Erweiterung des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) von 1972 in § 118 durch den jetzt ausdrücklichen Hinweis auf die Einbeziehung der "Zwecke der Berichterstattung oder Meinungsäußerung" gemäß den Freiheitsrechten des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG unterstrichen. **Der Verfassungs- und Grundrechtsbezug des Tendenzschutzes wurde damit eindeutig klargestellt.** Auch

1) s. den Wortlaut in der Anlage

in den Materialien zu dieser Neufassung wurde als Ziel formuliert, es gehe darum, eine "ausgewogene Regelung zwischen dem Sozialstaatsprinzip und den Freiheitsrechten der Tendenzträger" zu finden.

Wirtschaftliche, soziale und personelle Mitsprache eingeschränkt

Weil im Tendenzschutz jede unternehmerische Entscheidung eben zugleich die geistig-ideelle bzw. publizistische Zielsetzung berührt, ist gemäß § 118 BetrVG hier die Mitsprache der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Angelegenheiten fast ganz ausgeschlossen; d. h. vor allem, es wird kein Wirtschaftsausschuß des Betriebsrates gebildet, dem das Unternehmen seine Wirtschaftszahlen vorzulegen hätte. Als Ausnahme ist nur die Anwendung bestimmter Rechte bei Betriebsänderungen vorgesehen, um wirtschaftliche Nachteile für die Arbeitnehmer auszugleichen oder zu mildern (z.B. durch einen Sozialplan). In sozialen und personellen Angelegenheiten bestehen dagegen dem Grunde nach die im BetrVG enthaltenen Mitbestimmungsrechte auch in Tendenzunternehmen. Die Anwendung ist jedoch durch die bereits genannte "Soweit"-Klausel gemäß den durch die Eigenart des Unternehmens gegebenen Erfordernissen eingeschränkt. Diese Einschränkung kommt bei sozialen Angelegenheiten kaum zum Zuge, bei personellen aber um so stärker; deshalb sind hier auch wegen der verhältnismäßigen Undeutlichkeit der Klausel durch höchstrichterliche Urteile Erhärtungen erfolgt. Inwieweit das Mitspracherecht in konkreten Fällen eingeschränkt wird, richtet sich nach dem - oft eben schwer feststellbaren Tendenzbezug der betreffenden Maßnahme, unter der Voraussetzung, daß es sich dabei um eine sog. "Tendenzperson" handelt. Tendenzpersonen sind in jedem Fall im Pressebereich vor allem Redakteure, aber auch Verlagsangestellte, deren Entscheidungen sich auf Linie oder Erscheinungsbild der Zeitung oder Zeitschrift auswirken können. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts folgt aus der "Soweit"-Klausel z.B., daß bei der Einstellung oder Versetzung eines Redakteurs zwar das Recht des Betriebsrats zur Verweigerung

seiner Zustimmung entfällt (§ 99 Abs. 2 BetrVG), sein Informationsanspruch aber bestehen bleibt (§ 99 Abs. 1) und daß bei der Kündigung eines Tendenzträgers der Betriebsrat zwar nicht widersprechen kann, der Arbeitgeber aber den Betriebsrat über alle Kündigungsgründe einschließlich der tendenzbedingten vollständig unterrichten muß (Anhörungspflicht). Das zu dieser Frage angerufene Bundesverfassungsgericht hat in einer jüngsten Entscheidung vom 6.11. 1979 (1 BvR 81/76) diese Auffassung des Bundesarbeitsgerichts von Anhörungspflicht und der Mitteilung auch der tendenzbedingten Kündigungsgründe als mit dem Grundgesetz vereinbar bezeichnet und zugleich gefolgert, daß der Betriebsrat Einwendungen jedoch auf soziale Gesichtspunkte beschränken müsse.

Das Verhältnis zur Pressefreiheit

Im gleichen Urteil aber hat das Bundesverfassungsgericht das Zusammenspiel von Pressefreiheit und Tendenzschutz noch einmal ausführlich dargestellt und konkretisiert: "Das Grundrecht der Pressefreiheit umfaßt die Freiheit, die Tendenz einer Zeitung festzulegen, beizubehalten, zu ändern und diese Tendenz zu verwirklichen; dies ist eine Grundbedingung freier Presse, wie sie durch Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet wird". Die Grundrichtung einer Zeitung müsse ohne fremden Einfluß bestimmt und verwirklicht werden. Ein unstatthafter "fremder" Einfluß wäre jede Einwirkung des Betriebsrats auf die Tendenz der Zeitung. Das Recht des Betriebsrats, die sozialen, personellen und - eingeschränkt - wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten, stehe in keinem inneren Zusammenhang mit der Pressefreiheit. "Dem Betriebsrat steht mithin unter verfassungsrechtlichen Aspekten ein Einfluß auf die Tendenz der Zeitung nicht zu". Zum Verhältnis von Pressefreiheit und Sozialstaatsprinzip stellt das Bundesverfassungsgericht weiter fest, daß letzteres (Art. 20 Abs. 1 GG) als Schranke der Pressefreiheit nicht in Betracht komme: "Denn eine Begrenzung der Pressefreiheit durch die Verfassung selbst würde insoweit voraussetzen, daß das Sozialstaatsprinzip einen kon-

kreten und verbindlichen Auftrag zur Einführung einer Mitbestimmung des Betriebsrats in Presseunternehmen enthält. Daß dies nicht der Fall ist, bedarf keiner weiteren Darlegung. Ebenso wenig vermögen Grundrechte der Arbeitnehmer unmittelbar kraft Verfassungsrecht das Grundrecht der Verleger aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu begrenzen..."

Der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts ist mit diesen Feststellungen für die gesamten inneren Rechtsverhältnisse der Presse, also Tendenzschutz und sogenannte "innere Pressefreiheit", das innerbetriebliche Verhältnis von Verlag und Redaktion, grundlegend. Indem das Urteil den Verfassungsbezug dieser Freiheitsrechte unterstreicht und das Grundrecht der Pressefreiheit gerade im Hinblick auf innerbetriebliche Verhältnisse definiert, begrenzt es zugleich die Möglichkeiten betriebsverfassungsrechtlicher und tarifvertraglicher Regelungen, aber auch eventueller pressegesetzlicher Rahmenbestimmungen für diese innerbetrieblichen Kompetenzen. Um so weniger ist verständlich, daß Überlegungen im Bundesjustizministerium zur deutschen Ausgestaltung der 4. EG-Richtlinie bei der Koordinierung des Gesellschaftsrechts Teile der wirtschaftlichen Tendenzschutz-Rechte durch eine erweiterte Publizitätspflicht der Bilanzen übergehen.

Unzumutbare Einschränkung ?

Die Gegenposition "Abschaffung des Tendenzschutzes" wird von der Industriegewerkschaft Druck und Papier und der ihr zugehörigen DJU (Deutsche Journalisten-Union) aus ihrem "gewerkschaftlichen Selbstverständnis" vertreten und aus der subjektiven Überzeugung, der Tendenzschutz schränke die Freiheit der Arbeitnehmer sowie die Rechte der Betriebsräte und Gewerkschaften in unzumutbarer Weise ein. Diese Position hält weder den Argumenten des oben zitierten Beschlusses des BVG noch der einfachen Überlegung stand, daß z.B. der DGB für seinen eigenen Bereich den koalitionspolitischen Tendenzschutz anwendet und - z.B. in der Abgrenzung gegen extremistische "Unterwanderungen"

-anwenden muß, um die gewerkschaftlichen Freiheiten zu wahren. Der DJV (Deutscher Journalisten-Verband) hat bis vor wenigen Jahren im Interesse der ihm angehörenden Redakteure den Tendenzschutz bejaht; nach einem Zwischenstadium, das in Verkennung der arbeitsrechtlichen Situation die entsprechenden Mitbestimmungsrechte vom Betriebsrat auf eine redaktionseigene Institution ("Redaktionsrat") verlagern wollte, hat er sich seit dem Verbandstag 1978 auf die Beseitigung des Tendenzschutzes festgelegt und sich gerade in diesen Tagen wieder entsprechend geäußert. Nach Abwägung erschienen - so wird argumentiert - die sozialpolitischen Nachteile für den einzelnen Redakteur schwerwiegender, als ein möglicher Einfluß auf den Presseinhalt.

Natürlich muß man um der Pressefreiheit willen auch einem möglichen Mißbrauch der Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes wehren, der darin läge, daß bei der Kündigung eines Redakteurs Tendenzgründe nur vorgeschoben werden. Doch bei der Bewertung der Rechtsgüter - grundsätzlicher Schutz der Pressefreiheit einerseits und soziale Sicherung des einzelnen Redakteurs andererseits - muß der Beibehaltung des Tendenzschutzes der Vorrang gewährt werden. _65__

Da die oben zitierten BAG- und BVG-Urteile, die Praxis der über das Vorliegen von Tendenzgründen entscheidenden Arbeitsgerichte - und die Realitäten in der weitaus überwiegenden Zahl von Presseunternehmen zeigen, daß die sozialen Einwirkungsmöglichkeiten des Betriebsrates auch bei Tendenzpersonen durchaus gegeben sind und die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer in Tendenzbetrieben keineswegs gefährdet ist, erscheint das Festhalten der Journalistenverbände an einer unrealistischen Forderung schwer verständlich.

Die Praxis fordert und erfordert Tendenzschutz

Nach einer Aufarbeitung aller auf diesem Felde vorhandenen und möglichen Problemstellungen rechtlicher, sozialer und publizistischer Art muß man, so glauben wir, den Meinungen zustimmen, die Prof. Dr. Bernd

Rüthers in seinem Artikel "Gewerkschaften brauchen Tendenzschutz" (FAZ vom 8. April 1980) geäußert hat. Er formuliert dort nach den verschiedensten Begründungen theoretischer, aber vor allem praktischer Art: "Im Pressebereich würde das (die Beseitigung des Tendenzschutzes), bei der starken gewerkschaftlichen Organisation des technischen Personals in der IG Druck, einen gewerkschaftlichen Zugriff auf die Personalpolitik der meisten Redaktionen und damit einen machtvollen Einfluß auf die Inhalte der Zeitungen und Zeitschriften bedeuten", und: "Was dem DGB in eigener Sache recht ist, muß ihm für andere Tendenzunternehmen billig sein". Und er folgert daraus: "**Ohne Tendenzschutz gibt es auf Dauer keine freien Gewerkschaften, aber auch keine freie Presse, keine unabhängigen Religionsgenossenschaften. ... Werden Tendenzschutz abschafft, beseitigt eine unerläßliche Voraussetzung des freien Meinungskampfes. Ohne ihn kann es keine lebensfähige Demokratie geben.**"

Tendenzschutz und katholische Presse

Die Problematik des Tendenzschutzes erfordert einige besondere Betrachtungen und Bemerkungen für die Presseorgane, die im 66 engeren Sinne als "katholische Presse" bezeichnet werden. Wie oben zitiert, sind im Text von § 118 BetrVG, der neuen, aufgegliederten Fassung des Tendenzschutzes, in Absatz 1 Nummer 2 die Presseunternehmen erfaßt, in Nummer 1 aber alle anderen Tendenzunternehmen, u.a. die konfessionellen und karitativen. Darüber hinaus findet nach Abs. 2 des § 118 das ganze Gesetz "auf Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen unbeschadet deren Rechtsform" überhaupt keine Anwendung. Grundet dieser Absatz 2 auch auf anderen, nämlich staatskirchenrechtlichen Erwägungen und käme schon nach dem reinen Wortlaut eine Einbeziehung von Presseerzeugnissen unter diese Ausnahmeregelung allenfalls für kirchliche Amtsblätter in Betracht, so könnte man doch daran denken, katholische Presseorgane gegebenenfalls auch unter den konfessionellen Tendenzunternehmen des Abs. 1 Nummer 1

zu subsumieren. Dagegen spricht der publizistische Auftrag selbst, der der katholischen Presse erteilt ist und der "Berichterstattung und Meinungsäußerung" umfaßt, wie sie durch Art. 5 Grundgesetz geschützt und durch Nummer 2 des Abs. 1 abgesichert sind. Eine Einbeziehung der katholischen Presse oder selbst nur eines Teiles davon in die Nummer 1 des Abs. 1, also als "konfessionelle Einrichtung", würde weder der kirchlichen Zielsetzung dieser Presse noch dem vielgestaltigen verlagsrechtlichen Status entsprechen, und vor allem nicht dem publizistischen Selbstverständnis der meisten Organe; sie wäre einem freiwilligen "Rückzug in die Sakristei" gleichzusetzen, mit allen Folgen, die sich daraus für Unabhängigkeit und Wirkung der Presseorgane ergeben müßten; sie würde zudem die reale und rechtliche Existenz dieser Presse als Presse beenden und sie damit entscheidend schwächen.

Neben der Befürwortung des Tendenzschutzes aus allgemeiner demokratischer Grundüberzeugung steht deshalb seine Bejahung auch aus den Erfahrungen, die sich aus Geschichte und Gegenwart der so deutlich tendenzbetonten und tendenzbedingten katholischen Presse ergeben.

Literatur u.v.a.:

E. Frey, Der Tendenzschutz im Betriebsverfassungsgesetz 1972, Heidelberg 1974;

Löffler-Ricker, Handbuch des Presserechts, München 1978.

B. Rüthers, Tendenzschutz und betriebsverfassungsrechtliche Mitbestimmung - Anmerkungen zum Beschluß des BVerfG (1. Senat) - 1 BvR 81/76 -, in: Archiv für Presserecht, 11. Jahrg., Heft 1, Bonn 1980;

B. Rüthers, Gewerkschaften brauchen Tendenzschutz, FAZ v. 8.4.1960;

Th. Mayer-Maly, Unterscheidung zwischen konfessionellen Tendenzunternehmen und karitativen Einrichtungen einer Religionsgemeinschaft - Anmerkung zum Beschluß des BVerfG v. 11.10.1977 - (2 BvR 209/76), in: Tendenzbetrieb,

Entscheidungen 15, vom 15.5.1978 (335).

Anlage zur Stellungnahme "Tendenzschutz"

Betriebsverfassungsgesetz von 1972

Dritter Abschnitt

Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften § 118

Geltung für Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften

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

Sechster Abschnitt :

Wirtschaftliche Angelegenheiten

Erster Unterabschnitt :

Unterrichtung in wirtschaftlichen Angelegenheiten

§§ 106 - 110

§ 106 Wirtschaftsausschuß (Auskunft über wirtschaftliche Angelegenheiten)

§ 107 Bestellung und Zusammensetzung des Wirtschaftsausschusses

§ 108 Sitzungen

§ 109 Beilegung von Meinungsverschiedenheiten

§ 110 Unterrichtung der Arbeitnehmer

Zweiter Unterabschnitt : Betriebsänderungen

§§ 111 - 113

§ 111 Betriebsänderungen

§ 112 Interessenausgleich über die Betriebsänderung, Sozialplan

§ 113 Nachteilsausgleich