

## Parteipolitische Betätigung in Dienststellen und Betrieben

Von Justitiar Ulf Berger-Delhey, Bonn

### Das Problem

So zahlreiche Urnengänge wie im „Superwahljahr“ 1994 verlocken Parteien naturgemäß dazu, Dienststellen und (Dienst-)Betriebe als Wahlkampfforen zu nutzen. „Parteipolitisch“ sind dabei nicht nur direkte Betätigungen für oder gegen politische Parteien i. S. d. Art. 21 GG und das Eintreten für oder gegen politische Gruppierungen und Richtungen, sondern durchaus auch Äußerungen für oder gegen Persönlichkeiten des politischen Lebens, weil gerade dieser Personenkreis in besonderem Maße mit der jeweiligen Partei oder deren Programm identifiziert wird. Sogar auf den ersten Blick parteiübergreifende Themen können betroffen sein, wie sich am Beispiel der Friedenspolitik zeigen läßt: Mag auch z. B. über Wahrung und Sicherung des Friedens parteiübergreifend weitestgehend Einigkeit bestehen, so gilt dies für die Frage, wie dieses Ziel am besten zu verwirklichen ist, aber keineswegs.

Für Dienststellen und Betriebe öffentlicher Hände beinhalten derartige Aktivitäten eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung ihrer Leistungsfähigkeit, des Betriebsfriedens und der Willensbildungsfreiheit dort Beschäftigter. Sowohl § 66 Abs. 2 Satz 1 BPersVG<sup>1,2</sup> als auch § 74 Abs. 2 Satz 2 BetrVG<sup>3</sup> legen deshalb fest, daß Dienststelle und Personalvertretung bzw. (öffentlicher) Arbeitgeber und Betriebsrat alles zu unterlassen haben, was geeignet ist, Arbeit(sablauf) und Frieden in Dienststelle und Betrieb zu beeinträchtigen. Für parteipolitische Betätigung stellt § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG darüber hinaus ausdrücklich fest, daß die Betriebspartner diese „im Betrieb zu unterlassen“ haben, es sei denn, „die Behandlung von Angelegenheiten tarifpolitischer, sozialpolitischer und wirtschaftlicher Art, die den Betrieb oder seine Arbeitnehmer unmittelbar betreffen“, stünde in Rede. Auch wenn gegen dieses Verbot keine grundsätzlichen Bedenken von Verfassungen wegen bestehen, wäre es allerdings mit dem besonderen Wertgehalt des Art. 5 GG, der eine grundsätzliche Vermutung für die Freiheit der Meinungsäußerung begründet, unvereinbar, die Freiheit politischer Meinungsäußerung im Bereich der betrieblichen Ar-

beitswelt schlechthin fernzuhalten<sup>4</sup>. Mit anderen Worten: § 74 Abs. 2 BetrVG – und dementsprechend § 66 Abs. 2 BPersVG – setzt der Meinungsäußerungsfreiheit Schranken, muß jedoch aus der Kenntnis der wertsetzenden Bedeutung des Grundrechts nach Art. 5 GG ausgelegt und so in seiner dieses Grundrecht beschränkenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden<sup>5</sup>. – Die dadurch angesprochenen Abgrenzungsfragen sollen im folgenden anhand der betriebsverfassungsrechtlichen Regelung näher betrachtet werden.

### Betriebsvertretung und Gewerkschaft

Das Verbot parteipolitischer Betätigung nach § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG richtet sich an (öffentlichen) Arbeitgeber, Betriebsvertretung und deren einzelne Mitglieder<sup>6</sup>. Keine Überwachungspflicht obliegt hingegen (öffentlichem) Arbeitgeber und Betriebsvertretung, daß die einzelnen Arbeitnehmer parteipolitische Neutralität einhalten<sup>7</sup>. Das bedeutet, daß für (öffentlichen) Arbeitgeber und Betriebsrat jede parteipolitische Betätigung, insbesondere jede Wahlwerbung im Betrieb verboten ist, ohne daß es auf eine konkrete Gefährdung des Betriebsfriedens ankommt<sup>8</sup>. Unzulässige parteipolitische Betätigung liegt deshalb z. B. vor, wenn Politiker während des Wahlkampfes in ihren Wahlkreisen im Rahmen ihrer Wahlkampfstrategie Referate auf Betriebsversammlungen halten. Thema und Inhalt eines solchen Referats spielen keine Rolle, denn jedenfalls während des Wahlkampfes ist auch eine mehr oder weniger neutrale Behandlung politischer Themen durch Parteipolitiker i. d. S. unzulässig, weil die Belegschaft auch dadurch zur Stellungnahme zugunsten der Partei des Referenten veranlaßt werden kann und soll<sup>9</sup>. Indessen kann sich das Verbot parteipolitischer Betätigung nicht auf Auftritte von Politikern in ihrem jeweiligen Wahlkreis beschränken, mag dies auch ein besonders starkes Indiz für die Absicht parteipolitischer Werbung bilden. Insbesondere bei Auftritten von Spitzenpolitikern wird, auch außerhalb ihrer Wahlkreise, diese Absicht zu Wahlkampfzeiten nicht zu bezweifeln sein. Derartige politische Werbeeffekte sind nämlich mit

gezieltem Auftreten in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhänge mit Wahlen zwangsläufig verbunden<sup>10</sup>. – Das Verbot parteipolitischer Betätigung kann in diesen Fällen im übrigen auch nicht dadurch umgangen werden, daß entsprechende Einladungen von (öffentlichem) Arbeitgeber und Betriebsvertretung gemeinsam ausgesprochen werden. § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG richtet sich nämlich an beide Betriebspartner gleichermaßen und kann auch in diesem Falle nicht zu ihrer Disposition stehen<sup>11</sup>.

Schwieriger liegen – insbesondere mit Blick auf Art. 5 GG – diese Fragen hinsichtlich einzelner Mitglieder der Betriebsvertretung. Die Rechtsprechung jedenfalls hat Wahlwerbung eines Betriebsratsmitgliedes für Arbeitnehmerkandidaten verschiedener Parteien nicht als parteipolitische Betätigung aufgefaßt, sondern als Betätigung nach § 74 Abs. 2 Satz 2 BetrVG<sup>12</sup>. Auch Wahlwerbung zur Betriebsratswahl, die ein Kandidat mit dem Programm einer politischen Partei betrieb, erwies sich als von Art. 5 Abs. 1 GG gedeckt<sup>13</sup>. Andererseits steht dem (öffentlichen) Arbeitgeber bei unzulässiger Wahlwerbung ein auf § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG gestützter, im Wege einstweiliger Verfügung geltend zu machender Unterlassungsanspruch zu; auch kann der Verstoß eines Betriebsratsmitgliedes gegen das Verbot parteipolitischer Betätigung zu seinem Ausschluß aus der Betriebsvertretung nach § 23 Abs. 1 BetrVG führen<sup>14</sup>.

Auch Gewerkschaften kann der (öffentliche) Arbeitgeber parteipolitische Betätigung im Betrieb verbieten<sup>15</sup>; das verfassungsrechtliche Privileg koalitionsgemäßer Betätigung nach Art. 9 Abs. 3 GG schützt Gewerkschaften insoweit nicht<sup>16</sup>. Derartige unzulässige parteipolitische Betätigung einer Gewerkschaft kann z. B. die Verteilung sog. „Wahlprüfsteine“ sein, da, wie schon der Name zeigt, die Wahlentscheidung der Belegschaft beeinflußt werden soll. Im übrigen können auch Aktionen in unmittelbarer Betriebsnähe, z. B. Verteilung von Flugblättern vor dem Tor mit der Zielrichtung, in den Betrieb hineinzuwirken, unzulässige parteipolitische Betätigung im Betrieb sein<sup>17</sup>.

### Belegschaft

Parteipolitische Betätigung im Betrieb kann schließlich dem einzelnen Arbeit-

nehmer untersagt sein; mangels Betriebsverfassungsamts allerdings nicht nach § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG, sondern – bei konkreter Gefährdung des Betriebsfriedens – als Arbeitsvertragsverletzung. Auch unter Herrschaft des Art. 5 GG gebieten es die Grundregeln des Arbeitsverhältnisses allen Arbeitnehmern, jedenfalls im Betrieb provozierende parteipolitische Betätigungen zu unterlassen, durch die sich andere Belegschaftsangehörige belästigt fühlen, der Betriebsfrieden bzw. der Betriebsablauf in sonstiger Weise konkret gestört oder die Erfüllung der Arbeitspflicht beeinträchtigt wird. Dies ist z. B. bei Benutzung von Aufklebern und Plaketten mit unsachlichen Schlagworten und entstehenden Karikaturen der Fall<sup>18</sup>. Dies gilt insbesondere für Arbeitnehmer mit Kunden- und Lieferantenkontakten, und zwar nicht nur, weil Beziehungen des Unternehmens zu diesem Personenkreis dadurch negativ beeinflußt werden können. Vor allem stellt ein dergestalt Wahlwerbung treibender Arbeitnehmer nicht zu seiner Nutzung bestimmte Kunden- und Lieferantenbeziehungen des Unternehmens eigenmächtig in seinen Dienst. Um in den erlaubten Grenzen zu bleiben, darf parteipolitische Betätigung des Arbeitnehmers daher zu keiner konkreten Störung oder Beeinträchtigung des Arbeitsverhältnisses im Leistungsbereich, im Bereich betrieblicher Verbundenheit aller Mitarbeiter, im personalen Vertrauensbereich oder im Unternehmensbereich führen<sup>19</sup>. Schließlich ist der (öffentliche) Arbeitgeber nicht gezwungen, sein Eigentum zur Wahlwerbung zur Verfügung zu stellen, weshalb z. B. das Befestigen von Plakaten und Aufklebern an Wänden, „Schwarzen Brettern“, Maschinen, Fahrzeugen usw. unzulässig ist<sup>20</sup>.

Dergestalt unzulässige parteipolitische Betätigung kann der (öffentliche) Arbeitgeber mittels Abmahnung rügen; außerdem steht ihm aus dem Arbeitsvertrag ein Unterlassungsanspruch zu. Bei wiederholt abgemahnten oder bei schweren Verstößen des Arbeitnehmers – etwa Unruhen im Betrieb oder Ausschreitungen infolge der Wahlwerbung – kommt eine Kündigung in Betracht<sup>21</sup>.

1) Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. 3. 1974 (BGBl. I, S. 693), zul. geändert durch Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz vom 19. 10. 1994 (BGBl. I, S. 2978).

- 2) Die Personalvertretungsgesetze der Bundesländer enthalten weitgehend wortgleiche Vorschriften.
- 3) Betriebsverfassungsgesetz vom 15. 1. 1972 (BGBl. I, S. 13) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. 12. 1988 (BGBl. 1989 I, S. 1; ber. S. 902), zul. geändert durch Gesetz zur Bereinigung des Umwandlungsrechts - UmwBerG - vom 28. 10. 1994 (BGBl. I, S. 3210).
- 4) BVerfG vom 28. 4. 1976 - 1 BvR 71/73 - BVerfGE 42, 133 = AP Nr. 2 zu § 74 BetrVG 1972 = BB 1976, 1026 = DB 1976, 1485 = DVBl 1976, 709 = JuS 1976, 681; 1978, 163 (PAULY) = NJW 1976, 1627; s. auch BAG vom 21. 2. 1978 - 1 ABR 54/76 - AP Nr. 1 zu § 74 BetrVG 1972 m. Anm. LÖWISCH = EzA Nr. 4 zu § 74 BetrVG 1972 = BB 1978, 1116 = DB 1978, 1547 = JR 1980, 58 = NJW 1978, 2216 = RdA 1978, 271 = SAE 1979, 59 (BOHN).
- 5) BVerfG vom 28. 4. 1976 - 1 BvR 71/73 - a. a. O. (Fn. 4).
- 6) BAG vom 5. 12. 1975 - 1 AZR 94/74 - BAGE 27, 366 = AP Nr. 1 zu § 87 BetrVG 1972 m. Anm. KONZEN = EzA Nr. 1 zu § 87 BetrVG 1972 Betriebliche Ordnung m. Anm. WIESE = AuR 1976, 154 = BB 1976, 415 = DB 1976, 583 = NJW 1976, 909 = SAE 1977, 88 (MEISEL); und vom 21. 2. 1978 - 1 ABR 54/76 - a. a. O. (Fn. 4).
- 7) SCHAUB, Arbeitsrechts-Handbuch, 7. Aufl. 1992, § 215 III 1.
- 8) BAG vom 13. 9. 1977 - 1 ABR 67/75 - BAGE 29, 281 = AP Nr. 1 zu § 42 BetrVG 1972 = EzA Nr. 1 zu § 45 BetrVG 1972 m. Anm. HANAU = AuR 1978, 187, 216, 220 (ZACHERT) = BB 1978, 43 = DB 1977, 2452 = JZ 1978, 153 = NJW 1978, 287 = RdA 1977, 392 = SAE 1978, 126 (WEITNAUER); und vom 21. 2. 1978 - 1 ABR 54/76 - a. a. O. (Fn. 4).
- 9) BAG vom 13. 9. 1977 - 1 ABR 67/75 - a. a. O. (Fn. 8).
- 10) BAG vom 13. 9. 1977 - 1 ABR 67/75 - a. a. O. (Fn. 8).
- 11) BAG vom 5. 12. 1975 - 1 AZR 94/74 - a. a. O. (Fn. 6).
- 12) BVerfG vom 28. 4. 1976 - 1 BvR 71/73 - a. a. O. (Fn. 4).
- 13) BAG vom 13. 10. 1977 - 2 AZR 387/76 - AP Nr. 1 zu § 1 KSchG 1969 Verhaltensbedingte Kündigung m. Anm. PFARR = EzA Nr. 3 zu § 74 BetrVG 1972 m. Anm. LÖWISCH = AuR 1978, 379, 380 = BB 1978, 660 = DB 1978, 641 = JR 1980, 59 = NJW 178, 1874 = RdA 1978, 127, 197 = SAE 1979, 76.
- 14) BAG vom 5. 12. 1975 - 1 AZR 94/94 - a. a. O. (Fn. 6).
- 15) BAG vom 14. 2. 1967 - 1 AZR 494/65 - BAGE 19, 217 = AP Nr. 10 zu Art. 9 GG m. Anm. MAYER-MALY = AuR 1967, 120, 158; 1969, 73, 90 (HOFFMANN) = BB 1967, 330 = DB 1967, 341, 815, 864 (JÜRGING, KASS) = JuS 1967, 237; 1970, 607 (RÜTHERS) = MDR 1967, 434 = NJW 1967, 843 = RdA 1967, 105, 160; 1968, 161 (RÜTHERS); bestätigt durch BAG vom 14. 2. 1978 - 1 AZR 280/77 - BAGE 30, 122 = AP Nr. 26 zu Art. 9 GG m. Anm. FRANK = EzA Nr. 25 zu Art. 9 GG m. Anm. RÜTHERS/KLOSTERKEMPER = AuR 1978, 344; 1979, 39, 62 (SÄCKER) = BB 1978, 710 = DB 1978, 892 = JR 1980, 60 = JuS 1978, 573 = MDR 178, 56 = NJW 1978, 605; 1979, 1844 = RdA 1978, 199 = SAE 1980, 108 (SCHWERDTNER).
- 16) BVerfG vom 28. 4. 1976 - 1 BvR 71/73 - a. a. O. (Fn. 4).
- 17) BAG vom 21. 2. 1978 - 1 ABR 54/76 - a. a. O. (Fn. 4).
- 18) BAG vom 9. 12. 1982 - 2 AZR 620/80 - BAGE 41, 150 = AP Nr. 73 zu § 626 BGB = EzA Nr. 86 zu § 626 BGB n. F. m. Anm. LÖWISCH/SCHÖNFELD = AuR 1983, 378; 1984, 122 (KOHTE) = BB 1983, 2257 = DB 1983, 2578 = JZ 1984, 56 = MDR 1984, 81 = NJW 1984, 1142 = RdA 1983, 390 = SAE 1984, 158 (ROEMHELD).
- 19) BAG vom 12. 6. 1986 - 6 ABR 67/84 - AP Nr. 5 zu § 74 BetrVG 1972 = EzA Nr. 7 zu § 74 BetrVG 1972 = AuR 1988, 63 (DERLEDER) = BB 1987, 1810 = DB 1987, 1898.
- 20) So - zur gewerkschaftlichen Werbung - BAG vom 23. 2. 1979 - 1 AZR 172/78 - BAGE 31, 318 = AP Nr. 30 zu Art. 9 GG m. Anm. MAYER-MALY = EzA Nr. 29 zu Art. 9 GG m. Anm. ZÖLLNER = AuR 1979, 90, 350, 358, 381 (ZACHERT) = BB 1979, 887 = DB 1979, 1089 = MDR 1979, 700 = NJW 1979, 1847 = RdA 1979, 192 = SAE 1980, 187 (BUCHNER).
- 21) BAG vom 9. 12. 1982 - 2 AZR 620/80 - a. a. O. (Fn. 18).