

Kandidatenwerbung vor der Betriebsratswahl



Um erfolgreich Wahlwerbung zu betreiben, sind innerbetrieblich elektronische Kommunikationsmittel nützlich.

Geht man die Bestimmungen des BetrVG durch, so findet man keine Aussage zum Thema „Wahlwerbung“. Auch die Wahlordnung spricht dieses Thema nicht an.

Aus diesem Befund irgendwelche rechtlichen Konsequenzen abzuleiten, wäre allerdings vorschnell. Sieht man einmal von den Regeln über Betriebsversammlungen (§§ 42 ff. BetrVG) und die Sprechstunde des Betriebsrats (§ 39 BetrVG) ab, so ist die innerbetriebliche Kommunikation auch für den „Normalzustand“, also die Zeit außerhalb von Wahlen nicht geregelt. Die Rechtsprechung hat gleichwohl für diesen Bereich eingehende Regeln entwickelt. So ist etwa der Betriebsrat berechtigt, ein an die Belegschaft gerichtetes Mitteilungsblatt herauszugeben,¹⁾ und außerdem kann er vom Arbeitgeber grundsätzlich verlangen, die innerbetriebliche Telefonanlage

so zu schalten, dass er die Beschäftigten an ihrem Arbeitsplatz anrufen kann.²⁾ Ausdrücklich wird der „innerbetriebliche Dialog“ als Teil der betriebsverfassungsrechtlichen Ordnung begriffen, dessen Ausgestaltung im Einzelnen Sache des Betriebsrats ist.³⁾ Dem ist schon deshalb zuzustimmen, weil eine vom Gesetz gewollte wirksame Interessenvertretung nur dann möglich ist, wenn der Betriebsrat sich auch außerhalb der Betriebsversammlungen mit der Belegschaft rückkoppelt, und wenn die Beschäftigten ihrerseits die Möglichkeit haben, den Betriebsrat jederzeit auf Probleme aufmerksam zu machen und über die „Stimmung“ im Betrieb zu unterrichten. Der neue § 86 a BetrVG unterstreicht dies dadurch, dass jeder Arbeitnehmer mit Vorschlägen an den Betriebsrat herantreten und hierfür auch um Unterstützung bei den Arbeitskollegen werben kann.⁴⁾

Wahlwerbung als Teil des passiven Wahlrechts?

Auch bei Wahlen geht die Rechtsprechung davon aus, dass sich diese nicht auf die schlichte Kandidatur und die schlichte Stimmabgabe beschränken. Schon unter dem BetrVG 1952 hat das Bundesarbeitsgericht betont, „Wahlpropaganda“ sei geradezu ein „notwendiger Bestandteil einer jeder demokratischen Wahl.“⁵⁾ Die Literatur hat sich dem angeschlossen.⁶⁾ Das Recht, die eigene Position bekannt zu machen und sich um ein gutes Wahlergebnis zu bemühen, ist deshalb stillschweigend im BetrVG mitgarantiert; eines Rückgriffs auf die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG⁷⁾ bedarf es daher nicht.

Rechte der Gewerkschaften

Ein Rückgriff auf die Verfassung ist demgegenüber notwendig, soweit es um die gewerkschaftliche Wahlwerbung geht: Da § 2 Abs. 3 BetrVG die „autonome“ gewerkschaftliche Interessenvertretung aus dem Gesetz ausklammert, leitet die Rechtsprechung die insoweit

1) BAG, AP Nr. 15 zu § 40 BetrVG 1972.

2) BAG, AP Nr. 66 zu § 40 BetrVG 1972 = AiB 1999, 702 mit Anm. Stather – Fall Schlecker.

3) BAG, AP Nr. 66 zu § 40 BetrVG 1972 Bl. 3 R: „Der Kontakt zwischen Betriebsrat und Arbeitnehmern ist nach dem Betriebsverfassungsgesetz weder institutionalisiert noch in sonstiger Weise vorgegeben. Das Betriebsverfassungsgesetz verweist den Betriebsrat für den innerbetrieblichen Dialog mit der Belegschaft nicht auf die Durchführung von Betriebsversammlungen oder Sprechstunden. Es verlangt von ihm auch nicht, sich auf Aushänge am Schwarzen Brett zu beschränken oder die Belegschaft schriftlich zu informieren bzw. die Arbeitnehmer an ihren Arbeitsplätzen stets persönlich aufzusuchen. Welche Informations- und Kommunikationswege der Betriebsrat für zweckmäßig hält, ist von ihm nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.“

4) Dazu Däubler, AuR 2001, 289; Annuß, NZA 2001, 367.

5) BAG, AP Nr. 2 zu § 19 BetrVG (1952) Bl. 2 R.

6) DKK-Schneider, 8. Aufl. 2002, § 20 Rdnr. 19; Fitting/Kaiser/Heither/Engels, BetrVG, 20. Aufl. 2000, § 20 Rdnr. 18a; Heß/Schlochauer/Glaubitz, BetrVG, 5. Aufl. 1997, § 20 Rdnr. 8; GK-BetrVG-Kreutz, 6. Aufl. 1997, § 20 Rdnr. 10.

7) Dafür Fitting/Kaiser/Heither/Engels, § 20 Rdnr. 18 a.

bestehenden gewerkschaftlichen Befugnisse unmittelbar aus Art. 9 Abs. 3 GG ab.⁸⁾ In der Praxis geht es insbesondere um die Unterstützung gewerkschaftlicher oder gewerkschaftsnaher Kandidaten.

Erfasste Handlungsformen

Erster Akt der Wahlwerbung ist die Gewinnung der entsprechenden Zahl von Stützunterschriften. Dies ist Sache der Kandidaten oder anderer Arbeitnehmer des Betriebs, die sich für eine bestimmte Liste stark machen wollen. Der Arbeitgeber ist insoweit zur Neutralität verpflichtet.⁹⁾ Sollte er etwa auf die Idee verfallen, einen leitenden Angestellten damit zu betrauen, für eine bestimmte Liste Unterschriften zu sammeln,¹⁰⁾ so wäre die Wahl von vorneherein anfechtbar.

Zur Wahlwerbung gehört weiter das Verteilen von „Handzetteln“, in denen über die Person der Kandidaten und die programmatischen Vorstellungen informiert wird. Auch insoweit ist man sich einig¹¹⁾ – umstritten ist lediglich, inwieweit dabei auch Arbeitszeit in Anspruch genommen werden kann.¹²⁾

Möglich ist außerdem der Aushang von Wahlplakaten an den dafür vorgesehenen Stellen.¹³⁾ Der Arbeitgeber muss – ähnlich wie für Mitteilungen des Betriebsrats oder für Zwecke gewerkschaftlicher Werbung und Information¹⁴⁾ – insoweit ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung stellen. Tut er dies nicht, wird man die Kandidaten für berechtigt ansehen müssen, sich selbst die nötigen Plätze auszusuchen.

Von ganz erheblicher praktischer Bedeutung ist die persönliche Vorstellung. Sie erfolgt häufig auf der turnusmäßigen Betriebsversammlung. Dies ist für alle Beteiligten mit dem geringsten Aufwand verbunden; gelegentlich geäußerte rechtliche Bedenken¹⁵⁾ haben sich nicht durchsetzen können.¹⁶⁾ In der Tat handelt es sich bei Kandidaturen um eine „Angelegenheit, die den Betrieb oder

seine Arbeitnehmer unmittelbar betrifft“, wie dies § 45 Satz 1 BetrVG für die Themen der Betriebsversammlung verlangt.

Die Gerichte hat weiter die Frage beschäftigt, ob sich Kandidaten auch außerhalb von Betriebsversammlungen ihren Wählern vorstellen dürfen. Im Grundsatz bestanden auch insoweit keine Bedenken, doch lehnte es das Arbeitsgericht Düsseldorf¹⁷⁾ ab, eine solche Aktivität auch während der Arbeitszeit der Kandidaten zu ermöglichen.

Benutzung des Intranets?

Nicht erörtert ist bislang die Frage, ob Personen und ihre Programme auch im Intranet des Betriebs vorgestellt werden dürfen. Soweit sich der Betriebsrat an die Belegschaft oder Teile von ihr wenden will, steht ihm auch das innerbetriebliche elektronische Kommunikationssystem zur Verfügung. Dies folgt einmal aus der Neufassung des § 40 Abs. 2 BetrVG, wonach Informations- und Kommunikationstechnik zur Ausstattung des Betriebsrats gehört, so dass dieser Anspruch auf den Standard hat, der bei innerbetrieblichem Verkehr üblich ist.¹⁸⁾ Selbstredend bedeutet dies nicht nur eine entsprechende Ausstattung, sondern auch die Eröffnung der damit verbundenen Nutzungsmöglichkeiten. Zum Zweiten hat das Bundesarbeitsgericht schon zum alten Recht den Standpunkt vertreten, der Betriebsrat könne selbst die Art und Weise bestimmen, wie er sich an die Beschäftigten wenden wolle.¹⁹⁾ Diese Grundsätze müssen auch auf die Wahlwerbung übertragen werden: Der Kommunikationsbedarf ist im Vorfeld von Wahlen höher als im „Normalzustand“, die Benutzung des Intranets häufig effizienter und kostensparender als die Verteilung von Flugblättern oder die persönliche Vorstellung. Hinzu kommt, dass die **neue Wahlordnung**²⁰⁾ die **elektronische Übermittlung ausdrücklich in das Wahlverfahren einbezieht**: Nach ihrem § 2 Abs. 4 Satz 3

kann die Wählerliste, nach ihrem § 3 Abs. 4 Satz 2 kann das Wahlausschreiben ergänzend auch „mittels der im Betrieb vorhandenen Informations- und Kommunikationstechnik bekannt gemacht werden.“ Zulässig ist sogar, beides nur in elektronischer Form bekannt zu machen, sofern alle Beschäftigten auf diesem Wege Kenntnis erlangen können. Werden die „formalen“ Akte ins Netz verlegt, wäre es unverständlich, die Präsentation von Kandidaten etwa nur am Schwarzen Brett zuzulassen. Die Tatsache, dass auf diese Weise Einrichtungen des Arbeitgebers genutzt werden, ist ohne Bedeutung; auch für eine Betriebsversammlung oder – bezogen auf die Wahl – für das Anbringen von Plakaten gilt ja nichts anderes. Wirtschaftliche Nachteile für den Arbeitgeber sind nicht ersichtlich.

In der Praxis wird es sich anbieten, den Anschluss des Betriebsrats ans Intranet zu nutzen, doch ist dies keineswegs zwingend geboten. Möglich ist auch, den PC des Listenführers oder eines anderen Kandidaten zu verwenden,

8) BVerfGE 19, 304; BAG, AP Nr. 2 zu § 19 BetrVG (1952).

9) So auch Heß/Schlochauer/Glaubitz, a. a. O. § 20 Rdnr. 8.

10) So der Fall LAG Hamburg, AiB 1998, 701.

11) S. statt aller DKK-Schneider, § 20 Rdnr. 19; Fitting/Kaiser/Heither/Engels, § 20 Rdnr. 6; GK-BetrVG-Kreutz, § 20 Rdnr. 19.

12) Dazu unten.

13) Fitting u. a., § 20 Rdnr. 6; GK-BetrVG-Kreutz, § 20 Rdnr. 19.

14) Dazu die Nachweise bei Däubler, Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 10. Aufl. 2000, Rdnr. 360 ff.

15) Heß/Schlochauer/Glaubitz, § 45 Rdnr. 7.

16) LAG Berlin, DB 1979, 1850; GK-Fabricsius, § 45 Rdnr. 16.

17) BB 1981, 1579.

18) So Konzen, RdA 2001, 84; Löwisch, BB 2001, 1784; Däubler, Internet und Arbeitsrecht, 2. aktualisierte Aufl. 2002, Rdnr. 463 a.

19) BAG, AP Nr. 66 zu § 40 BetrVG 1972. Ebenso Nägele, ArbRB (= Der Arbeitsrechts-Berater) 2001, 22.

20) Vom 11. Dezember 2001, BGBl I S. 3494.

um auf diese Weise die nötigen Informationen ins Netz zu geben.

Der Arbeitgeber ist lediglich verpflichtet, seine Räume bzw. das Intranet zur Verfügung zu stellen. Die Herstellung von Flugblättern, Plakaten und der Netzpräsentation ist ausschließlich Sache der Kandidaten.²¹⁾ Die im Betrieb vertretene Gewerkschaft hat allerdings das Recht, insoweit Unterstützung zu gewähren, ihre bürotechnischen Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen oder auch einen Spezialisten in den Betrieb zu senden, der die Darstellung im Netz besorgt.

Inhalte der Wahlwerbung und ihre Grenzen

Wie man in traditioneller oder elektronischer Form die Wahlwerbung gestaltet, ist den Beteiligten überlassen. Man kann hier eine Menge Phantasie entwickeln. Neben Fotos und sachlichen Aussagen lassen sich auch Karikaturen oder Gedichte einsetzen („Nicht jammern und picheln sondern hämmern und sicheln“). Da man sich im Wahlkampf befindet, sind selbst polemische Aussagen zulässig. Lediglich Beleidigungen und Diffamierungen sind ausgeschlossen. Wo hier genau die Grenze verläuft, lässt sich abstrakt nur schwer bestimmen. Wichtig ist, ob im Einzelfall bereits grobe Unfreundlichkeiten vorausgegangen sind oder nicht. Schreibt etwa die Liste 1 über die Liste 2, deren führende Vertreter würden dem Arbeitgeber immer auf dem Schoß sitzen, so können sie sich nicht darüber beklagen, wenn Liste 2 in vergleichbar unsachlicher Weise „antwortet“, der Führer der Liste 1 sei früher immer zum Befehlsempfang nach Moskau gefahren.

Wird sachlich Unrichtiges behauptet („Der alte Betriebsrat hat der Kontrolle sämtlicher E-Mails durch den Arbeitgeber zugestimmt“), so kann ggf. im Wege der einstweiligen Verfügung die weitere Verbreitung dieser Behauptung untersagt werden. Die Wahl als solche wird

durch die falsche Behauptung nicht anfechtbar.²²⁾ Dies ändert sich erst, wenn die Grenze zur Beleidigung überschritten ist, da in einem solchen Fall entgegen dem Verbot des § 20 Abs. 2 BetrVG ein effektiver Nachteil zugefügt wird.²³⁾ Greift der Arbeitgeber in den Wahlkampf ein, indem er beispielsweise die Wahlzeitung der ihm genehmen Liste „Mannschaft der Vernunft“ finanziert,²⁴⁾ so ist die Wahl anfechtbar.²⁵⁾

Werbung während der Arbeitszeit?

Nach § 20 Abs. 3 Satz 2 BetrVG ist die Vergütung fortzubezahlen, wenn ein Arbeitnehmer Arbeitszeit u. a. „zur Ausübung des Wahlrechts“ versäumt. Dies ist selbstverständlich für den Wahlakt als solchen, doch würde es an sich naheliegen, auch die vom (passiven) Wahlrecht umfassten Vorbereitungsmaßnahmen wie das Sammeln von Stützunterschriften und die Werbung einzubeziehen. Dies würde der gesetzgeberischen Intention entsprechend die Schwelle für Kandidaturen senken und die Kommunikationsmöglichkeiten erheblich verbessern.

Die Rechtsprechung tut sich dennoch extrem schwer, § 20 Abs. 3 Satz 2 BetrVG ist auch in solchen Fällen anzuwenden. So soll es nur zulässig sein, Stützunterschriften während der Pausen sowie vor Beginn und nach Ende der Arbeit zu sammeln.²⁶⁾ Zutreffend hat sich ein Teil der Literatur dagegen gewandt.²⁷⁾ In der Tat hätte § 20 Abs. 3 Satz 2 BetrVG für das passive Wahlrecht andernfalls nur die Bedeutung, dass die Unterschrift während der Arbeitszeit geleistet werden kann. Auch ist nicht einzusehen, dass man auf der einen Seite das Sammeln von Unterschriften als Ausdrucksform des passiven Wahlrechts schützt und deshalb dem einzelnen Kandidaten das Recht einräumt, während seiner Freischichten den Betrieb aufzusuchen,²⁸⁾ während man auf der anderen Seite bei der Verwendung der Arbeitszeit plötzlich einen

sehr viel engeren Begriff von „Wahlrecht“ zugrunde legt.

Bei der später erfolgenden Werbung werden ähnliche Maßstäbe praktiziert. So soll es allein eine Freizeitaktivität darstellen, wenn sich Kandidaten in einer Außenstelle des Betriebs persönlich vorstellen wollen, wo sie der räumlichen Entfernung wegen nicht bekannt sind.²⁹⁾ Immerhin hat das Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg³⁰⁾ eine Wahl für anfechtbar erklärt, weil das Wahlausschreiben und die Wählerliste in einigen Niederlassungen erst wenige Tage vor der Wahl verfügbar waren. Dasselbe sollte in Bezug auf die Verfügbarkeit sonstiger Informationsquellen gelten. Auch die Frage, ob das Verteilen von Flugblättern von § 20 Abs. 3 Satz 2 BetrVG erfasst ist, wird unterschiedlich beurteilt.³¹⁾ Vielleicht ergibt sich nach den nächsten Betriebsratswahlen die Gelegenheit, dass das Bundesarbeitsgericht eine höchstrichterliche Klärung herbeiführt.

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

21) DKK-Schneider, § 20 Rdnr. 37; Fitting u. a., § 20 Rdnr. 31; Heß/Schlochauer/Glaubitz, § 20 Rdnr. 35; GK-BetrVG-Kreutz, § 20 Rdnr. 48.

22) LAG Köln, NZA 1994, 431, 432; ebenso Fitting u. a., § 20 Rdnr. 8; GK-BetrVG-Kreutz, § 20 Rdnr. 31.

23) Richardi, BetrVG, 7. Aufl. 1998, § 20 Rdnr. 13; vgl. auch DKK-Schneider, § 20 Rdnr. 19.

24) So der Fall BAG, AP Nr. 13 zu § 19 BetrVG 1972.

25) BAG a. a. O.

26) LAG Berlin, BB 1979, 1036; zustimmend LAG Hamm, DB 1980, 1223.

27) DKK-Schneider, § 20 Rdnr. 35; Fitting u. a., § 20 Rdnr. 5; anders GK-BetrVG-Kreutz, § 20 Rdnr. 19; Heß/Schlochauer/Glaubitz, § 20 Rdnr. 9.

28) LAG Hamm, DB 1980, 1223: Dieses Recht ist im Wege der einstweiligen Verfügung durchsetzbar; die dadurch entstehenden Anwaltskosten muss der Arbeitgeber tragen.

29) So ArbG Düsseldorf, BB 1981, 1579 – dass zum Wahlverfahren ein informierter Wähler gehört, wird dabei nicht berücksichtigt.

30) AiB 1991, 276 mit Anm. Rudolph.

31) Dafür DKK-Schneider, § 20 Rdnr. 19; Fitting u. a., § 20 Rdnr. 6; a. A. GK-BetrVG-Kreutz, § 20 Rdnr. 19; Heß/Schlochauer/Glaubitz, § 20 Rdnr. 9.