

Werbung durch Gewerkschaftsmitglieder während der Arbeitszeit †

GG Art. 9 III

Der Schutz des Art. 9 III GG beschränkt sich nicht auf diejenigen Tätigkeiten, die für die Erhaltung und die Sicherung des Bestandes der Koalition unerlässlich sind; er umfaßt alle koalitionspezifischen Verhaltensweisen. Dazu gehört die Mitgliederwerbung durch die Koalition und ihre Mitglieder.

BVerfG, Beschluß vom 14-11-1995 - 1 BvR 601/92

Zum Sachverhalt:

Der Bf. ist seit 1982 bei der Bekl. des Ausgangsverfahrens als Arbeitnehmer beschäftigt. Im März 1990, er war damals freigestellter Betriebsratsvorsitzender, händigte er einem Arbeitskollegen während dessen Arbeitszeit eine Druckschrift der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten aus. Sie enthielt einen Überblick über die gewerkschaftlichen Leistungen und ein Beitrittsformular. Der Arbeitgeber erteilte ihm daraufhin eine Abmahnung, die zur Personalakte genommen wurde. Darin heißt es, der Bf. habe unerlaubterweise während der Arbeitszeit innerhalb des Betriebes eine Werbetätigkeit für die Gewerkschaft ausgeübt und damit seine Verpflichtungen aus dem Arbeitsvertrag verletzt. Weitere Vorkommnisse ähnlicher Art würden Konsequenzen für das Arbeitsverhältnis haben. Der Bf. verlangte vor den Arbeitsgerichten die Entfernung dieser Abmahnung aus seiner Personalakte. Seine Klage war in erster und zweiter Instanz erfolgreich. Das BAG (NZA 1992, 690) wies die Klage unter Abänderung der vorangegangenen Entscheidungen ab. Der Bf. habe seine Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis verletzt. Die Verteilung gewerkschaftlichen Werbematerials während der Arbeitszeit sei für die Erhaltung und Sicherung des Bestandes der Gewerkschaft in diesem Fall nicht unerlässlich gewesen. Der Bf. hätte seine Arbeitskollegen in ihrer arbeitsfreien Zeit ansprechen können. Mangels einer gesetzlichen Regelung der Werbe- und Informationstätigkeit der Gewerkschaften im Betrieb komme es allein darauf an, ob die Verteilung von Werbe- und Informationsmaterial durch Betriebsangehörige während deren Arbeitszeit als unerlässlich für die Erhaltung und Sicherung des Bestandes der Gewerkschaft angesehen werden müsse. Diese Betätigung gehöre - anders als die Mitgliederwerbung durch Plakate im Betrieb - nicht zum Kernbereich der Koalitionsfreiheit. Die nur auf einen Kernbereich beschränkte verfassungsrechtliche Garantie einer koalitionsmäßigen Betätigung und damit der Werbe- und Informationstätigkeit einer Gewerkschaft besage gleichzeitig, daß eine über diesen Kernbereich hinausgehende Betätigung nicht ebenfalls ihre rechtliche Grundlage in Art. 9 III GG finden könne und außerhalb dieses Kernbereichs einer gesetzlichen Regelung bedürfe, an der es aber fehle. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Bf. eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 I, 5 I und 9 III GG. Art. 9 III GG gebe den Koalitionen ein Recht auf koalitionsmäßige Betätigung. Dazu gehöre auch die Werbung neuer Mitglieder. Dieser verfassungsrechtliche Schutz erstreckte sich auf eine aktive Teilnahme der Mitglieder an der Gewerkschaftswerbung. Eine effektive Werbung sei nur im Betrieb möglich, wo sie auf Aufmerksamkeit und Aufgeschlossenheit stoße. Innerbetriebliche Mitgliederwerbung gehöre deshalb zum Kernbereich der Koalitionsfreiheit. Auf die Unerlässlichkeit der einzelnen Werbeaktion komme es nicht an. Im übrigen sei das in Art. 9 III GG geschützte Handlungsfeld nicht von vornherein auf einen Kernbereich beschränkt.

Die Verfassungsbeschwerde hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

B. Das angegriffene Urteil verletzt den Bf. in seiner Koalitionsfreiheit (Art. 9 III GG). Das als Vertragsverletzung angesehene Verhalten des Bf. fällt entgegen der Auffassung des BAG (NZA 1992, 690) in den Schutzbereich dieses Grundrechts.

I. 1. Art. 9 III GG gewährleistet für jedermann und für alle Berufe das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Koalitionen zu bilden. Das Grundrecht schützt die Freiheit des einzelnen, eine derartige Vereinigung zu gründen, ihr beizutreten oder fernzubleiben. Außerdem schützt es die Koalitionen in ihrem Bestand und ihrer organisatorischen Ausgestaltung sowie solche Betätigungen, die darauf gerichtet sind, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu wahren und zu fördern (vgl. BVerfGE 84, 212 (224) = NZA 1991, 809 = NJW 1991, 2549 = NVwZ 1991, 1072 m.w. Nachw.).

2. Zu den geschützten Tätigkeiten gehört auch die Mitgliederwerbung durch die Koalitionen selbst. Diese schaffen damit das Fundament für die Erfüllung ihrer in Art. 9 III GG genannten Auf-

BVerfG: Werbung durch Gewerkschaftsmitglieder während der Arbeitszeit
(NJW 1996, 1201)

1202

gaben. Durch die Werbung neuer Mitglieder sichern sie ihren Fortbestand. Von der Mitgliederzahl hängt ihre Verhandlungsstärke ab. Aber auch das einzelne Mitglied einer Vereinigung wird durch Art. 9 III GG geschützt, wenn es andere zum Beitritt zu gewinnen sucht. Wer sich darum bemüht, die eigene Vereinigung durch Mitgliederzuwachs zu stärken, nimmt das Grundrecht der Koalitionsfreiheit wahr (vgl. BVerfGE 28, 295 (304) = NJW 1970, 1635).

3. Die Mitgliederwerbung ist auch nicht, wie das BAG meint, nur in dem Maße grundrechtlich geschützt, in dem sie für die Erhaltung und die Sicherung des Bestandes der Gewerkschaft unerlässlich ist. Der Grundrechtsschutz erstreckt sich vielmehr auf alle Verhaltensweisen, die koalitionsspezifisch sind. Ob eine koalitionsspezifische Betätigung für die Wahrnehmung der Koalitionsfreiheit unerlässlich ist, kann demgegenüber erst bei Einschränkungen dieser Freiheit Bedeutung erlangen. Insoweit gilt für Art. 9 III GG nichts anderes als für die übrigen Grundrechte.

a) Allerdings hat das BVerfG in einer Reihe von Entscheidungen ausgeführt, Art. 9 III GG schütze die Koalitionsfreiheit und damit auch die Betätigung der Koalitionen lediglich in einem Kernbereich. Gewerkschaftliche Betätigung sei nur insoweit verfassungskräftig verbürgt, als diese für die Erhaltung und Sicherung der Koalition als unerlässlich betrachtet werden müsse (vgl. BVerfGE 17, 319 (333f.); BVerfGE 19, 303 (321ff.) = NJW 1966, 491; BVerfGE 28, 295 (304) = NJW 1970, 1635; BVerfGE 38, 281 (305) = NJW 1975, 1265; BVerfGE 38, 386 (393) = NJW 1975, 968; BVerfGE 50, 290 (368) = NJW 1979, 699; BVerfGE 57, 220 (245f.) = NJW 1981, 1829). Diese Formulierungen können in der Tat den Eindruck erwecken, als schütze Art. 9 III GG jedenfalls die koalitionsmäßige Betätigung von vornherein nur in einem inhaltlich eng begrenzten Umfang. Auch in der Literatur wird die Rechtsprechung des BVerfG in diesem Sinne verstanden, allerdings überwiegend kritisch gewürdigt (vgl. Säcker, AR-Blattei (D) Berufsverbände, Anm. zu den Entscheidungen 14/16, Bl. 12; Caspar, Die gesetzliche und verfassungsrechtliche Stellung der Gewerkschaften im Betrieb, 1980, S. 78; Hanau, ArbRGw. Bd. 17 (1980), S. 49; Herschel, AuR 1981, 265 (268); Zechlin, NJW 1985, 585 (591); Gröbing, AuR 1986, 297ff.; Lübbe-Wolff, DB Beil. 9/1988, S. 2 (3); Hahn, Die gewerkschaftliche Betätigung in der Dienststelle, Diss. Tübingen 1991, S. 196ff.).

b) Das in der Rechtsprechung des BVerfG entwickelte Verständnis der Koalitionsfreiheit wird damit jedoch nur unvollständig wiedergegeben. Ausgangspunkt der Kernbereichsformel ist die Überzeugung, daß das Grundgesetz die Betätigungsfreiheit der Koalitionen nicht schrankenlos gewährleistet, sondern eine Ausgestaltung durch den Gesetzgeber zuläßt (vgl. BVerfGE 28, 295 (306) = NJW 1970, 1635; BVerfGE 57, 220 (245) = NJW 1981, 1829). Mit der

Kernbereichsformel umschreibt das Gericht die Grenze, die dabei zu beachten ist; sie wird überschritten, soweit einschränkende Regelungen nicht zum Schutz anderer Rechtsgüter von der Sache her geboten sind (vgl. BVerfGE 57, 220 (246) = NJW 1981, 1829).

Das BVerfG wollte damit den Schutzbereich des Art. 9 III GG aber nicht von vornherein auf den Bereich des Unerläßlichen beschränken. Das lassen die einschlägigen Entscheidungen beider Senate hinreichend deutlich erkennen. Denn sie verpflichten den Gesetzgeber auch dort, wo er - außerhalb des Kernbereichs - koalitionsmäßige Betätigungen ausgestaltend regelt, zu einer Rücksichtnahme auf die Koalitionen und ihre Mitglieder. Eine solche Bindung des Gesetzgebers läßt sich aber nur aus einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutz der Koalitionsfreiheit rechtfertigen, der sachlich über den "Kernbereich" hinausgeht. So heißt es etwa in dem vom BAG herangezogenen Beschluß zu gewerkschaftlichen Zutrittsrechten bei kirchlichen Einrichtungen, dem Betätigungsrecht der Koalition dürften - auch im Bereich unerläßlicher Betätigungsfelder - allerdings nur solche Schranken gezogen werden, die im konkreten Fall zum Schutz anderer Rechtsgüter, etwa des Betriebsfriedens oder des ungestörten Arbeitsgangs, von der Sache her geboten seien. Regelungen, die nicht in dieser Weise gerechtfertigt seien, tasteten den Kernbereich der Koalitionsbetätigung an (vgl. BVerfGE 57, 220 (246) = NJW 1981, 1829). In den anderen Entscheidungen finden sich ähnliche Formulierungen oder entsprechende Hinweise (vgl. BVerfGE 17, 319 (333f.); BVerfGE 19, 303 (321ff.) = NJW 1966, 491; BVerfGE 28, 295 (304) = NJW 1970, 1635; BVerfGE 38, 281 (305) = NJW 1975, 1265; BVerfGE 38, 386 (393) = NJW 1975, 968; BVerfGE 50, 290 (368f.) = NJW 1979, 699).

c) In der jüngeren Rechtsprechung zu Art. 9 III GG hat sich der Senat nicht mehr auf die Kernbereichsformel gestützt. So ist er in der Entscheidung zur Aussperrung von einem weitergehenden Schutzbereich ausgegangen und hat die einschlägige Rechtsprechung des BAG inhaltlich allein mit der Begründung bestätigt, daß sie weder den Wesensgehalt der Koalitionsfreiheit i.S. von Art. 19 II GG verletze noch in unverhältnismäßiger Weise in das Grundrecht eingreife. Die Frage nach den Grenzen eines unantastbaren Kernbereichs des Grundrechts konnte deshalb offengelassen werden (vgl. BVerfGE 84, 212 (228) = NZA 1991, 809 = NJW 1991, 2549 = NVwZ 1991, 1072). In den Entscheidungen zum Beamteneinsatz bei Arbeitskämpfen, zum Zweitregister und zu § 116 AFG wird von einem Kernbereich nicht mehr gesprochen (BVerfGE 88, 103 (114ff.) = NJW 1993, 1379 = NVwZ 1993, 671; BVerfGE 92, 26 (38ff.) = NZA 1995, 272 = NJW 1995, 2339 = NVwZ 1995, 989; BVerfGE 92, 365 (393ff.) = NZA 1995, 754 = NJW 1996, 185). Der Senat ist damit nicht von der früheren Rechtsprechung des BVerfG abgerückt. Gleiches gilt für die vorliegende Entscheidung. Es wird darin nur eine Klarstellung vorgenommen, die wegen der - nicht fernliegenden - Mißverständnisse, zu denen die früheren Entscheidungen geführt hatten, veranlaßt war.

II. 1. Berührt eine arbeitsgerichtliche Entscheidung die Koalitionsfreiheit, so müssen die Gerichte der Bedeutung dieses Grundrechts bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften des Privatrechts Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 7, 198 (206ff.) = NJW 1958, 257; st. Rspr.).

Feststellung und Würdigung des Sachverhalts sowie Auslegung und Anwendung des Zivilrechts bleiben allerdings grundsätzlich Sache der Fachgerichte. Das BVerfG hat auf eine Verfassungsbeschwerde hin nur zu prüfen, ob die angegriffenen Entscheidungen Fehler erkennen lassen, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung und Tragweite des Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs, beruhen (vgl. BVerfGE 18, 85 (92f.) = NJW 1964, 1715).

2. Das BAG hat bei der Auslegung des Arbeitsvertrags des Bf. den Schutzbereich der Koalitionsfreiheit verkannt. Es geht davon aus, daß der Bf. für seine Gewerkschaft im Betrieb nur

werben durfte, soweit diese Tätigkeit den Schutz des Art. 9 III GG genoß oder durch Gesetz erlaubt war, und weist die Klage ab, weil keine dieser Voraussetzungen vorgelegen habe. Für die Mitgliederwerbung bestand jedoch, wie dargelegt, Grundrechtsschutz. Da es nach dem eigenen Ansatz des BAG darauf entscheidungserheblich ankam, beruht die angegriffene Entscheidung auf der unzutreffenden Bestimmung des Schutzbereichs von Art. 9 III GG und ist daher aufzuheben. Eine besondere Rechtsgrundlage für das beanstandete Verhalten ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht erforderlich. Anders als in der vom BAG in diesem Zusammenhang angeführten Entscheidung des BVerfG, in der es um das Zutrittsrecht betriebsfremder Gewerkschaftsbeauftragter zu einer kirchlichen Einrichtung ging (BVerfGE 57, 220 = NJW 1981, 1829), wird hier über eine Vertragsverletzung gestritten. Ob sie vorliegt, hängt allein vom Inhalt des Arbeitsvertrags und nicht von einer speziellen gesetzlichen Regelung ab. Wie der Streitfall zu entscheiden ist, gibt das Grundgesetz nicht vor. Die Auslegung des Arbeitsvertrags ist Sache der Arbeitsgerichte. Hier geht es um die Bestimmung der gegenseitigen Rechte und Pflichten des Bf. und seines Arbeitgebers hinsichtlich der Werbung für eine Gewerkschaft im Betrieb. Da keine ausdrücklichen einzel- oder tarifvertraglichen Regelungen über die streitige Frage bestehen, wird auf die allgemeinen Grundsätze und Generalklauseln des Vertragsrechts zurückzugreifen sein. In diesem Zusammenhang sind die grundrechtlich geschützten Positionen beider Vertragspartner zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 7, 198 (204ff., 212) = NJW 1958, 257). Auf der Seite des Bf. geht es um den Schutz, den Art. 9 III GG der Mitgliederwerbung für seine Gewerkschaft angedeihen läßt, und um das Gewicht des Interesses, auch während der Arbeitszeit für die Gewerkschaft zu werben. Für die Position des Arbeitgebers streitet dessen wirtschaftliche Betätigungsfreiheit (Art. 2 I GG), die insbesondere bei einer Störung des Arbeitsablaufs und des Betriebsfriedens berührt wird.

Anm. d. Schriftltg.:

Mit der gewerkschaftlichen Betätigung des Betriebsratsmitglieds im Arbeitskampf setzen sich Rolfs/Bütetisch, NZA 1996, 17 auseinander. Die Neutralität des Staates im Arbeitskampf beschreibt Kreßel, NZA 1995, 1121.

BVerfG: Werbung durch Gewerkschaftsmitglieder während der Arbeitszeit
(NJW 1996, 1201)

1203

± Zum Abdruck in der Entscheidungssammlung vorgesehen

[□Verlag C.H.BECK oHG 2024](#)