

## **Einzelbetriebsrat – Gesamtbetriebsrat – Konzernbetriebsrat**

### **Wer ist zuständig?**

Die Beteiligung des Betriebsrats bezieht sich nicht selten auf Fragen, die sich nicht im Betrieb als arbeitstechnischer Einheit beziehen. Vielmehr geht es um Angelegenheiten, über die auf Unternehmens- oder Konzernebene entschieden wird. Wer soll bei der Verwaltung einer Unterstützungskasse mitbestimmen, die unternehmens- oder konzernweitliche Leistungen vorsieht? Wer soll über das im ganzen Unternehmen oder im ganzen Konzern eingesetzte SAP-System mitentscheiden? Dass man in beiden Fällen eine Arbeitnehmervertretung auf Unternehmens- wie auf Konzernebene braucht, liegt auf der Hand. Im Grundsatz ist es also völlig berechtigt, dass es einen Gesamt- und einen Konzernbetriebsrat gibt. Fraglich ist allein, wie die Zuständigkeiten im Einzelnen bestimmt werden. Gibt man dem Gesamtbetriebsrat zu weite Befugnisse, können „Basisaktivitäten“ abgeblockt werden. Bestimmt man seine Zuständigkeit zu eng, muss man u. U. sehr viele Einzelbetriebsräte unter einen Hut bringen.

### **Die gesetzliche Regelung**

In Bezug auf die Zuständigkeiten von Betriebsrat und Gesamtbetriebsrat hat der Gesetzgeber in § 50 Abs. 1 BetrVG keine sehr klare Lösung getroffen. Eine Kompetenz des GBR besteht dann, wenn

- es um „Angelegenheiten“ geht, die das Gesamtunternehmen oder mehrere Betriebe betreffen *und* wenn
- sie nicht durch die einzelnen Betriebsräte innerhalb ihrer Betriebe geregelt werden können.

Während sich die erste Bedingung meist leicht feststellen lässt (es genügt schon, dass zwei Betriebe betroffen sind), hat die zweite einiges Kopfzerbrechen bereitet. Bei wörtlicher Auslegung hätte der Gesamtbetriebsrat gar keinen Aufgabenbereich, ist doch ein abgestimmtes Vorgehen aller Einzelbetriebsräte immer möglich. Da dies nicht gewollt sein kann, stehen Rechtsprechung und herrschende Lehre auf dem Standpunkt, für eine betriebsübergreifende Regelung müsse ein „zwingendes Erfordernis“ sprechen; bloße

Zweckmäßigkeit genüge nicht.<sup>1</sup> In gleicher Weise wird auch die Zuständigkeit des Konzernbetriebsrats von der des Gesamtbetriebsrats und des Einzelbetriebsrats abgegrenzt.

### **Der Schematismus des BAG**

Über das „zwingende Erfordernis“ kann man sicherlich unterschiedlicher Auffassung sein, doch schafft eine andere Aussage des BAG in der Praxis sehr viel mehr Probleme: Sobald eine Zuständigkeit des GBR in Bezug auf einen Teil einer Angelegenheit bestehe, falle diese insgesamt in die Kompetenz des GBR. Es bestehe – so das BAG<sup>2</sup> - ein Grundsatz der „Zuständigkeitstrennung“. Damit sei eine Beschränkung des GBR auf eine Rahmenkompetenz nicht vereinbar. Im Zusammenhang mit der unternehmensweiten Einführung einer technischen Einrichtung anerkannte das BAG zwar, „dass es häufig Detailfragen (gibt), die für mehrere Betriebe unterschiedlich geregelt werden könnten“, doch müsse es schon wegen der schwierigen Abgrenzungsprobleme bei der strikten Zuständigkeitstrennung und damit bei der Regelungskompetenz des GBR bleiben. Bei einem technischen System müssen somit auch die Zugriffsmöglichkeiten im Einzelbetrieb vom GBR mitgeregelt werden. Den Beteiligten ist es auch nicht möglich, einzelne Befugnisse auf die untere Ebene zu delegieren.<sup>3</sup>

Diese Position vermag nicht zu befriedigen. Schon vom Gesetzeswortlaut her ist sie alles andere als überzeugend: § 50 Abs. 1 BetrVG bezieht die Zuständigkeit des GBR auf „Angelegenheiten“, nicht auf „Mitbestimmungsrechte“. Können denn verschiedene „Angelegenheiten“ nicht auch im selben Mitbestimmungsrecht enthalten sein? § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG betrifft z. B. die „Einführung“ von technischen Einrichtungen, aber auch ihre „Anwendung“ einschließlich der Änderung. Warum sollen dies nicht zwei verschiedene „Angelegenheiten“ sein? Dasselbe liegt bei Sozialeinrichtungen nahe: Ihre Form ist das eine, ihre Verwaltung das andere. Hier zu differenzieren, würde nahe liegen;<sup>4</sup> in der neuesten Literatur wird das Problem aufgegriffen.<sup>5</sup> Dazu kommt das vom BAG entwickelte Verbot der Delegierung: Wenn man schon die Mitbestimmung des GBR auf den gesamten Gegenstand des Mitbestimmungsrechts ausdehnt, sollte dann nicht wenigstens die Möglichkeit bestehen,

---

<sup>1</sup> BAG NZA 1999, 947; BAG NZA 2002, 688; BAG NZA 2002, 988; BAG NZA 2005, 234, 235; aus der Lit. s. den Überblick bei Fitting, BetrVG, 28. Aufl. 2016 § 50 Rn 20 ff.

<sup>2</sup> BAG NZA 2007, 399

<sup>3</sup> BAG (Fn. 2)

<sup>4</sup> Näher Däubler, DB 2017, 667, 668

<sup>5</sup> Wie hier DKKW-Trittin, 16. Aufl. 2018, § 50 Rn. 44; ablehnend GK-Kreutz/Franzen, BetrVG, 11. Aufl. 2018, § 50 Rn. 46

im Einvernehmen die untere Ebene über bestimmte Fragen entscheiden zu lassen? Wo bleibt hier die sonst so gerne gepriesene Flexibilität? Warum sollte man dort, wo es kein „zwingendes Bedürfnis“ für Einheitlichkeit mehr gibt, nicht eine dezentrale Regelung zulassen?

### **Was tun, wenn sich nichts ändert?**

Ob sich die Rechtsprechung eines Besseren besinnt, ist eine offene Frage. In der Regel ist hier eher Skepsis angebracht, da Richter nicht gerne zugeben, früher falsch gelegen zu haben und da – wichtiger! – die getroffenen Entscheidungen Orientierung für den Bürger vermitteln wollen und dies nicht mehr funktionieren würde, wenn es allzu häufig „neue Erkenntnisse“ gäbe. Deshalb muss man sich realistischerweise Gedanken machen, wie man sich am besten auf der Grundlage der bestehenden Rechtsprechung einrichtet.<sup>6</sup>

### **Hilfslösung 1: Die ausnahmsweise zulässig Delegation**

Das BAG hat einen kleinen Ausweg gelassen und eine Öffnungsklausel zugunsten einer freiwilligen Regelung auf örtlicher Ebene erwogen, die jedenfalls die Materien erfassen könne, die die Betriebsparteien auch dem Arbeitgeber zur Alleinentscheidung überlassen könnten.<sup>7</sup> In der Literatur ist dieser Vorschlag begrüßt worden.<sup>8</sup>

Im Bereich der hier interessierenden Mitbestimmung nach 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG könnte diese Aussage Bedeutung gewinnen. Niemand hätte Bedenken dagegen, dass der Arbeitgeber darüber entscheidet, welche der auf Unternehmensebene durch den GBR gebilligten Funktionen im Betrieb A und welche im Betrieb B aktiviert wird. Unterstellt, eine Telefonanlage besitze eine Weiterleitungsfunktion, die vom GBR auch akzeptiert wurde, weil die Erstellung eines „Arbeitsprofils“ und überhaupt jede Verwendung zur Kontrolle von Verhalten und Leistung ausgeschlossen wurde. Im Betrieb A gibt es sehr viele Besprechungen, so dass der verbreitete Wunsch nach Erreichbarkeit besteht. Im Betrieb B bleiben die Beschäftigten typischerweise an ihrem Arbeitsplatz, so dass die Situation eine andere ist. Möglich wäre es daher, die Aktivierung der Funktion der gemeinsamen

<sup>6</sup> Zum Folgenden s. auch Däubler DB 2017, 667, 669, wo dieselben Probleme in Bezug auf Schichtarbeit erörtert werden.

<sup>7</sup> BAG (Fn. 2): „Dabei konnte vorliegend dahinstehen, ob Gesamtbetriebsrat und Arbeitgeber befugt sind, eine mitbestimmte Angelegenheit zwar zu regeln, zugleich aber – zumindest in dem Umfang, in dem auch eine Übertragung der Entscheidung auf den Arbeitgeber zulässig wäre – im Wege einer Öffnungsklausel eine freiwillige Regelung durch Arbeitgeber und örtliche Betriebsräte zu ermöglichen.“

<sup>8</sup> Kreutz/Franzen (Fn. 5), § 50 Rn. 46 a. E.

Entscheidung von Betriebsrat und Betriebsleitung zu überlassen.<sup>9</sup> Die Mitbestimmung des Einzelbetriebsrats würde allerdings bei einer definitiven Nicht-Einigung ihr Ende finden. Es wäre dann Sache des GBR, die Angelegenheit wieder an sich zu ziehen und von seinem Mitbestimmungsrecht Gebrauch zu machen.

## **Hilfslösung 2: „Dezentralisierung“ des GBR**

Gibt es für den GBR Möglichkeiten, sich vor Ort um die Bedürfnisse der Beschäftigten zu kümmern und sie in seine Entscheidungen einfließen zu lassen?

Zu denken ist an die Bildung von Ausschüssen, die auch dem GBR gestattet ist. Ihnen können allerdings Aufgaben zur selbständigen Erledigung nur übertragen werden, wenn zugleich ein Gesamtbetriebsausschuss besteht. Auch dann ist freilich der Abschluss von (Gesamt-) Betriebsvereinbarungen ausgeschlossen.<sup>10</sup>

Ausschüsse ermöglichen eine Spezialisierung, erweitern jedoch nicht die verfügbaren Ressourcen. Ob der GBR auch Betriebsratsmitglieder in einen Ausschuss berufen kann, die ihm nicht angehören, ist kaum erörtert. Ersichtlich ist nur eine Stimme, die dies bejaht, allerdings auf Fälle beschränkt, in denen der Ausschuss keine Befugnis zur selbständigen Erledigung bestimmter Angelegenheiten hat.<sup>11</sup> Dies ist konsequent, da andernfalls das spezifische Stimmengewicht, das für Beschlüsse des GBR besteht, ausgehebelt werden könnte. Der GBR hat deshalb keine realistische Möglichkeit, örtliche Betriebsratsmitglieder oder gar einen dort bestehenden „IT-Ausschuss“ zu seinem eigenen Organ zu machen – ganz abgesehen davon, dass der Vorwurf naheliegen könnte, damit würde die gesetzliche Arbeitsteilung zwischen Betriebsrat und GBR umgangen.

Nach § 80 Abs. 2 Satz 3 BetrVG kann der Betriebsrat vom Arbeitgeber verlangen, dass er ihm sachkundige Arbeitnehmer als Auskunftspersonen zur Verfügung stellt, soweit dies für die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist. Zur „Sachkunde“ gehört es auch, Informationen über den Einsatz technischer Systeme vermitteln zu können. Fraglich ist allein, ob auch der GBR Auskunftspersonen heranziehen kann. § 51 BetrVG verweist nicht direkt

---

<sup>9</sup> Das Beispiel lässt sich auf die Smartphone-Epoche übertragen: Im einen Betrieb muss man es immer dabei haben, im andern nicht.

<sup>10</sup> Dies folgt aus der Verweisung des § 51 Abs. 1 Satz 1 auf § 28 Abs. 1 Satz 3, der seinerseits auf § 27 Abs. 2 Satz 2 BetrVG verweist. Dort ist der Abschluss von Betriebsvereinbarungen ausdrücklich ausgenommen.

<sup>11</sup> DKKW-Trittin, § 51 Rn. 38

auf § 80 BetrVG, doch gelten nach seinem Abs. 5 die Rechte und Pflichten des Betriebsrats für den GBR entsprechend, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist. Mit Recht hat daher das BAG dem GBR das Recht eingeräumt, entsprechend § 80 Abs. 3 BetrVG einen Sachverständigen heranzuziehen.<sup>12</sup> Dasselbe muss für innerbetriebliche Auskunftspersonen nach § 80 Abs. 2 Satz 3 BetrVG gelten.<sup>13</sup> Ihr spezifisches Wissen zu nutzen, kann die (eher kostenträchtige) Heranziehung von Sachverständigen sogar überflüssig machen.

Auskunftspersonen des GBR können auch Betriebsratsmitglieder aus Betrieben sein, wo Probleme des Technikeinsatzes bestehen. Daneben kann es einzelne Spezialisten geben, die mit Zustimmung des Betriebsrats Anlaufstelle für Wünsche und Beschwerden der Beschäftigten sind.

Der Weg über § 80 Abs. 2 Satz 3 BetrVG erweitert die Ressourcen des GBR, ändert jedoch nichts daran, dass die Entscheidungszuständigkeit bei einem von den Betroffenen recht weit entfernten Gremium verbleibt. Soweit Harmonie herrscht, kann diese Tatsache völlig in den Hintergrund treten: Folgt der GBR praktisch immer den von „unten“ kommenden Vorschlägen, kommt dies einer Mitbestimmung auf örtlicher Ebene sehr nahe. Sind die Verhältnisse andere, bleibt es bei vermeidbaren Konflikten.

### **Hilfslösung 3: Administrative Unterstützung für den GBR**

Einen weiteren „Ausweg“ zeigte das BAG im Fall eines großen Schichtbetriebs auf. Dem GBR war durch einen Einigungsstellenspruch die Zuständigkeit in Fragen der Schichtarbeit zugesprochen worden, wogegen er sich mit dem Argument wehrte, er sei gar nicht in der Lage, die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.<sup>14</sup> Das BAG meinte, die Einigungsstelle hätte in der Tat ein Verfahren vorsehen müssen, wie der Betriebsrat seinen Schutzauftrag erfüllen könne.<sup>15</sup> Die Überforderung der GBR-Mitglieder mache die Regelung jedoch nicht unwirksam: Nach § 40 Abs. 2 BetrVG habe der GBR gegen den Arbeitgeber einen Anspruch auf Überlassung von Büropersonal, „soweit dies zur Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben erforderlich“ sei. Das erfasse auch solche Hilfspersonen, die der (Gesamt-) Betriebsrat für die Vorbereitung und Abwicklung von Entscheidungen über die Wahrnehmung seiner Beteiligungsrechte benötige. Soweit sich die Mitbestimmung nicht auf

<sup>12</sup> BAG DB 2010, 43 Tz. 26.

<sup>13</sup> Ebenso Fitting (Fn. 1) § 80 Rn. 81

<sup>14</sup> BAG NZA 2012, 1237, 1238 links unten

<sup>15</sup> BAG, a.a.O. Tz 26

eine einmalige Entscheidung, sondern auf einen Prozess bezieht, kann der Betriebsrat daher die Hilfe z. B. eines Informatikers in Anspruch nehmen.

Alles Gesagte gilt entsprechend für das Verhältnis zwischen KBR auf der einen und GBR und Einzelbetriebsräten auf der anderen Seite.

Dennoch bleibt die Frage: Wäre es nicht besser, wenn die Zuständigkeit von GBR/KBR von vorne herein auf die Sachfragen beschränkt wäre, bei denen wirklich eine einheitliche Entscheidung erforderlich ist? Sollte man nicht wenigstens eine Delegation zulassen? Vielleicht hat vernünftiger Pragmatismus ja doch eine Chance.