

Die Bildung eines Konzernbetriebsrates innerhalb der GEW

- Rechtliche Zulässigkeit -

Rechtsgutachten

erstattet von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

Inhaltsverzeichnis

A Fragestellung.....	- 1 -
B Rechtliche Würdigung.....	- 2 -
I. Landesverbände der GEW als selbständige „ Unternehmen“?	- 3 -
1. Unternehmen mit ideeller Zielsetzung?.....	- 3 -
2. Unabhängigkeit als Voraussetzung des Unternehmensbe- begriffs?	- 5 -
3. Untergliederung eines Vereins als selbständiges Unterneh- men?	- 6 -
4. Übereinstimmung mit dem Arbeitgeberbegriff.....	- 13 -
5. Zwischenergebnis.....	- 14 -
II. Die GEW als „Unterordnungskonzern“?.....	- 15 -
1. Voraussetzung für die Bildung eines Konzernbetriebsrates	- 15 -
2. Die Auslegung des § 54 Abs. 1 S. 1 BetrVG als betriebsver- fassungrechtliche Norm	- 17 -
3. Der gesellschaftsrechtliche Ansatz zur Bestimmung der Ab- hängigkeit	- 21 -
4. Die satzungsmäßig garantierten Rechte der Bundes-GEW gegenüber den GEW-Landesverbänden	- 23 -
III. Ergebnis.....	- 28 -

A Die Fragestellung

In den 16 Landesverbänden der GEW bestehen Betriebsräte, die die in ihrem Bereich tätigen Beschäftigten repräsentieren.

Am 24. Februar 1999 wurde auf einem Treffen der Betriebsräte beschlossen, einen Konzernbetriebsrat zu bilden. Grundlage war ein Argumentationspapier der GEW Berlin vom November 1998, das sich insbesondere darauf stützte, daß der Hauptvorstand schon nach der Satzung einen maßgeblichen Einfluß auf die Landesverbände ausüben kann. Daß diese selbst als „Unternehmen“ i.S.d. Betriebsverfassungsgesetzes zu qualifizieren seien, hatte die vorherige Diskussion ergeben. Die Bildung eines Gesamtbetriebsrates komme daher nicht in Betracht. Äußerer Anlaß war u. a. die Möglichkeit, daß die GEW sich ver.di anschließen würde, was es besonders notwendig gemacht hätte, daß die Beschäftigten der vergleichsweise kleinen GEW mit einer Stimme sprechen.

Aufgrund von Beschlüssen der Einzelbetriebsräte hat sich am 13. April 1999 der GEW-Konzernbetriebsrat konstituiert und hat einen Vorsitzenden sowie eine stellvertretende Vorsitzende gewählt. Zusammen mit drei weiteren Mitgliedern bilden diese den Konzernbetriebsausschuß.

Mit Schreiben vom 19. April 1999 wurde dies der Vorsitzenden der Bundes-GEW mitgeteilt und um einen Gesprächstermin mit dem Koordinierungsvorstand gebeten.

Der GEW-Hauptvorstand hat mich beauftragt, im Wege eines Rechtsgutachtens zu untersuchen, ob die Bildung des KBR rechtmäßig erfolgt ist.

Nach § 54 BetrVG kann ein Konzernbetriebsrat nur errichtet werden, wenn ein sog. Unterordnungskonzern nach § 18 Abs. 1 AktG vorliegt. Dies wiederum setzt voraus, daß es „Unternehmen“ gibt, von denen mindestens eines von einem anderen abhängig ist. Ausscheiden müßte der Konzernbetriebsrat demgegenüber dann, wenn ein sog. Gleichordnungskonzern i.S.d. § 18 Abs. 2 AktG vorliegt, bei dem trotz einheitlicher Leitung einer Mehrzahl von „Unternehmen“ keine „Abhängigkeit“ i.S.d. Konzernrechts entsteht.

Im folgenden ist in einem ersten Abschnitt zunächst zu untersuchen, ob die Annahme zutrifft, daß die Landesverbände der GEW selbständige „Unternehmen“ i. S. d. §§ 47, 54 BetrVG sind. Nur wenn diese Annahme zutrifft, stellt sich die weitere Frage, ob die Organisation auf Bundesebene mit einem herrschenden Unternehmen i. S. d. § 18 Abs. 1 AktG gleichgestellt werden kann.

B Rechtliche Würdigung

I. Landesverbände der GEW als selbständige „Unternehmen“ ?

Das geltende Recht kennt keinen einheitlichen Unternehmensbegriff. Was ein „Unternehmen“ ist, muß nach Sinn und Zweck des jeweiligen Gesetzes ermittelt werden.

Siehe statt aller BAG DB 1990, 1568, 1570 = NZA 1990, 615; LAG Köln NZA 1999, 103; aus der neueren Literatur etwa Keck, Nationale und internationale Gleichordnungskonzerne im deutschen Konzern- und Kollisionsrecht, Frankfurt Main u.a. 1998, S. 9; Preis, Zur Betriebsratsfähigkeit politischer Parteien, in: Recht und soziale Arbeitswelt, Festschrift für Däubler, Frankfurt Main 1999, S. 268

Da § 54 Abs. 1 BetrVG auf § 18 Abs. 1 AktG verweist, ist allerdings von einer engen Ankoppelung des Betriebsverfassungs- an das Gesellschaftsrecht auszugehen. Gleichwohl ergeben sich aus Sinn und Zweck der Regelung eine Reihe von Modifikationen.

1. Unternehmen mit ideeller Zielsetzung?

Das konzernrechtliche Schrifttum geht normalerweise davon aus, daß ein Unternehmen wirtschaftliche Zwecke verfolgt.

Siehe statt aller Emmerich-Sonnenschein, Konzernrecht, 6. Auflage, München 1997, S. 27 ff.

Im Betriebsverfassungsrecht ist dies ersichtlich anders, da § 118 Abs. 1 S. 1 BetrVG u. a. auch Unternehmen mit politischer, koalitionspolitischer, konfessioneller und karitativer Zielsetzung kennt. Mit Recht hat deshalb die Rechtsprechung des BAG auch bei Wohlfahrtsverbänden die Unternehmenseigenschaft bejaht, die für die Bildung eines Gesamtbetriebsrates nach § 47 BetrVG erforderlich ist.

BAG AP Nr. 4 zu § 47 BetrVG 1972; BAG DB 1990, 1568 = NZA 1990, 615

Dasselbe hat in jüngster Zeit das LAG Köln für Untergliederungen einer politischen Partei (im konkreten Fall: der SPD) getan.

LAG Köln, NZA 1999, 102

Würde man anders entscheiden, wären Beschäftigte bei Arbeitgebern mit nicht wirtschaftlicher Zielsetzung entscheidend benachteiligt, da große Teile des BetrVG auf sie keine Anwendung finden würden. Entsprechendes hat der Gesetzgeber nicht gewollt. Vielmehr wird der fehlenden erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung nur dadurch Rechnung getragen, daß bestimmte Mitbestimmungsrechte nach § 118 Abs. 1 BetrVG nicht voll zur Geltung kommen können.

Daß insbesondere die Einschränkung des § 118 Abs. 1 S. 2 BetrVG sinnlos wäre, würde man nicht auch Unternehmen mit ideeller Zielsetzung in das BetrVG einbeziehen, betont zu Recht BAG AP Nr. 4 zu § 47 BetrVG 1972 Bl. 2 R

Die Tatsache, daß die Landesverbände der GEW genau wie die Gesamtorganisation koalitionspolitische Ziele verfolgen, steht daher einer „Unternehmenseigenschaft“ i. S. d. § 47 BetrVG nicht entgegen. Daß das Gesetz eine Terminologie gewählt hat, die bisweilen im nicht erwerbswirtschaftlichen Bereich als etwas deplaziert erscheinen mag („Unternehmen Landesverband“), ist rechtlich ohne Bedeutung.

2. Unabhängigkeit als Voraussetzung des Unternehmensbegriffs?

Ohne Bedeutung ist weiter, ob eine als Unternehmen qualifizierte Einheit einen eigenen Willen bildet oder in weitem Umfang „fremdgesteuert“ ist. Es kommt insoweit allein auf die rechtliche Selbständigkeit, nicht auf die Eigenständigkeit der Willensbildung an.

So BAG DB 1990, 1568, 1571 = NZA 1990, 615; LAG Köln, NZA 1999, 102, 104

Mit Recht hat das BAG darauf verwiesen, daß eine andere Sicht, die in § 54 Abs. 1 BetrVG vorgesehene Einrichtung des Konzernbetriebsrates überflüssig machen würde.

BAG, aaO

Ein Unterordnungskonzern kann in der Tat jede eigene Initiative des beherrschten Unternehmens ausschließen; gleichwohl bleibt dieses Zurechnungssubjekt von Rechten und Pflichten und behält auch die Arbeitgeberstellung. Ihm die Unternehmenseigenschaft i. S. d. Betriebsverfassungsrechts abzusprechen, würde bedeuten, den Unterordnungskonzern wie ein einheitliches Unternehmen zu behandeln und damit statt des im Gesetz vorgesehenen Konzern- einen Gesamtbetriebsrat vorzusehen. Davon kann ersichtlich nicht die Rede sein.

Im konkreten Fall stellen sich hier allerdings keine wesentlichen Probleme. Wie im einzelnen unter II. noch darzustellen sein wird, verfügen die Landesverbände über ein gewisses Maß an Autonomie, so daß schon von daher ihre Unternehmereigenschaft nicht angezweifelt werden kann.

3. Untergliederung eines Vereins als selbständiges Unternehmen?

Im konkreten Fall besteht die im Wirtschaftsleben ansonsten allenfalls bei Genossenschaften anzutreffende Besonderheit, daß es sich bei den Landesverbänden um eine Untergliederung eines Gesamtvereins handelt. Auch insoweit bestehen jedoch keine durchgreifenden Bedenken gegen die Annahme einer Unternehmenseigenschaft.

Die GEW ist ein nichtrechtsfähiger Verein. Im Rahmen der Vereinsautonomie steht es den Beteiligten frei, einen zentralistisch aufgebauten Verband zu er-

richten oder aber eine „Arbeitsteilung“ zwischen der „Spitze“ und den dezentralen Einheiten vorzusehen. Ausdrücklich hat das BVerfG (NJW 1991, 2623, 2635) betont:

„So wird es mit der Vereinsautonomie für vereinbar gehalten, gestufte Verbände zu schaffen, innerhalb derer die Unterverbände - sei es als rechtsfähige, sei es als nichtrechtsfähige Vereine - zu Oberverbänden in Abhängigkeit stehen, ihren Vereinscharakter dadurch aber nicht verlieren, daß sie auch eigenständige Aufgaben wahrnehmen.“

Der BGH verlangt von selbständigen Untergliederungen, daß sie auf Dauer nach außen hin bestimmte Aufgaben in eigenem Namen erfüllen und über eine dafür bestimmte eigene Organisation verfügen.

BGHZ 90, 331= NJW 1984, 2223

Dabei wird sogar hingenommen, daß die Untergliederung keine eigene Satzung besitzt; sie wird auch dann als selbständige Größe angesehen, wenn ihre (partielle) Autonomie lediglich in der Satzung der Gesamtorganisation garantiert ist.

So ausdrücklich BGH aaO

Das BAG ist für den Fall eines Wohlfahrtsverbandes dem BGH ausdrücklich gefolgt und ist (zu dem hier nicht zu problematisierenden) Ergebnis gelangt, Bezirksverbände und Kreisverbände würden verschiedene Unternehmen be-

treiben, so daß insoweit die Bildung eines Gesamtbetriebsrates ausscheiden müsse.

BAG DB 1990, 1568, 1570

Ob die Untergliederung selbst rechtsfähig oder nichtrechtsfähig ist, spielt keine Rolle; es kommt allein auf die Existenz eigener Kompetenzen an.

So BAG, aaO sowie LG Frankfurt/Main, NJW 1979, 1661 für Ortsvereine der SPD. Weitere Nachweise bei Palandt-Heinrichs, BGB, 58. Auflage, 1999, Einf. Vor § 21 Rn 22

Im vorliegenden Zusammenhang verfügen sämtliche Landesverbände der GEW über eine eigene Satzung. Weiter bestimmen sie selbst die für sie handelnden Organe; die Satzung der Bundes-GEW sieht in § 7 Ziffer 3 lediglich vor, oberstes Organ der Landesverbände müsse die Delegiertenversammlung sein, die ihrerseits jedoch frei über die Gliederung sowie die Anzahl und Zusammensetzung der weiteren Organe entscheiden kann. Auch in bezug auf die inhaltliche Arbeit, insbesondere die gewählten Schwerpunkte, sind die Landesverbände schon nach § 7 Ziffer 1 Satz 4 der Satzung der Bundes-GEW frei, soweit der durch die Satzung und die Beschlüsse bestimmter Bundesorgane gezogene Rahmen nicht überschritten ist. Die Satzungen der Landesverbände enthalten deshalb auch eingehende Aufgabenbeschreibungen.

Siehe etwa § 3 ff. der Satzung des Landesverbandes Bayern, §§ 3 ff. der Satzung des Landesverbandes Berlin, §§ 3 ff. der Satzung des Landesverbandes Brandenburg u.a.

Den Landesverbänden kommt eine Art „Allzuständigkeit“ bei der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen im eigenen Organisationsbereich zu, die nur soweit durchbrochen ist, als die Bundes-GEW von ihren Kompetenzen Gebrauch macht. In der Praxis kann letzteres einen großen Teil der Aktivitäten ausmachen; daß die Landesverbände jedoch jeder eigenen Handlungsmöglichkeiten beraubt werden könnten, ist auf der Grundlage der bestehenden Satzungen bislang nie behauptet worden.

Die (relative) Eigenständigkeit der Landesverbände wird auch durch ihre Finanzhoheit unterstrichen. In unterschiedlichen Formulierungen legen die Satzungen fest, daß der einzelne Landesverband sein Vermögen und den ihm zustehenden Anteil am Beitragsaufkommen selbst verwaltet. Eine Übersicht vermag dies zu verdeutlichen:

Baden-Württemberg, § 42 S. 2 der Satzung:

„Bundesorgane der GEW haben keine Verfügungsgewalt über Konten oder Vermögen der Landesorganisation.“

Bayern, § 10 Ziffer 3 der Satzung:

„Der Landesverband Bayern verwaltet sein Eigentum und seinen Beitragsanteil selbst. Entsprechendes gilt für die Bezirks- und Kreisverbände.“

§ 25 Ziffer 3:

„Bei Rechtsgeschäften vertritt der/die Vorsitzende mit einem/einer der stellvertretenden Vorsitzenden oder dem/der Schatzmeister/in den Landesverband.“

Berlin, § 1 Ziffer 4 der Satzung:

„Die GEW-Berlin verwaltet ihr Eigentum und ihren Beitragsanteil selbst.“

§ 1 Ziffer 5:

„Die Regelung der Satzung der GEW in ihrer jeweiligen Fassung gehen entgegenstehenden Regelungen der Satzung der GEW-Berlin vor. Davon unberührt bleiben die Bestimmungen der Satzung der GEW-Berlin über die Vermögensverwaltung, die Verwaltung des der GEW-Berlin zustehenden Beitragsanteils sowie über die Organbestellung und die Auflösung.“

Brandenburg, § 2 Satz 3 der Satzung:

„Der Landesverband regelt unter Beachtung der Satzung sowie der Beschlüsse der Bundesorgane der GEW seine Angelegenheiten selbständig.“

Bremen, § 12 Abs. 3 der Satzung:

„Er (der Bremische Gewerkschaftstag) verabschiedet einen Rahmenhaushalt. Dieser Rahmenhaushalt bleibt gültig, bis ein neuer Beschluß gefaßt wird oder ein neu gewählter Bremischer Gewerkschaftstag zusammentritt.“

Hamburg, § 1 Abs. 3 der Satzung:

„Die Regelungen der Satzung der GEW in ihrer jeweiligen Fassung gehen entgegenstehenden Regelungen der Satzung der GEW, LV Hamburg, vor. Davon ausgenommen sind der § 2 Ziffer 2 und 3, und § 55 der Satzung der GEW, LV Hamburg.“

§ 2 Ziffer 2 bestimmt:

„Die GEW, LV Hamburg, verwaltet ihr Eigentum und ihren Beitragsanteil selbst.“

Hessen, § 11 der Satzung:

„Unter Bindung an die GEW-Bundessatzung und an die Beschlüsse der in § 16 Ziffer 1 bis 3 der GEW-Bundessatzung und in § 12 dieser Satzung genannten Organe regeln die Stadt-, Kreis-, Bezirksverbände und Regionalverbände, Hochschulen und Forschung ihre Angelegenheiten selbständig. Insbesondere bleibt es ihnen überlassen, ihr Vermögen zu verwalten...“

Mecklenburg-Vorpommern, § 12 Abs. 4 der Satzung:

„ Die Landesdelegiertenversammlung beschließt den Landeshaushalt. In den Jahren, in denen keine Landesdelegiertenversammlung stattfindet, beschließt der Landeshauptausschuß den Landeshaushalt. Der Landeshauptausschuß beschließt ebenfalls Haushaltsplanänderungen, die das finanzielle Gesamtvolumen des Haushaltsplanes verändern.“

Niedersachsen, § 8 der Satzung:

„Zur Durchführung ihrer Aufgaben erhebt die GEW einen Mitgliedsbeitrag. Die regelmäßige Entrichtung des satzungsgemäßen Beitrages in der von der LDK festgelegten Zahlungsart ist Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der GEW. Die Finanzverwaltung der GEW wird durch eine von der LDK zu beschließende Haushalts- und Kassenordnung geregelt.“

Nordrhein-Westfalen, Abschnitt III. § 5 der Satzung:

„Der Gewerkschaftstag legt den Beitragsanteil für die Orts- bzw. Kreisverbände oder Stadtverbände fest. Über die Verwendung ihrer Beitragsanteile entscheiden die Orts- bzw. Kreisverbände oder Stadtverbände selbständig.“

§ 16 Abs. 2 :

„ In Bankangelegenheiten vertritt der Kassierer bzw. die KassiererIn als besondere/r Vertreter/in i.S.d. § 30 BGB zusätzlich und einzeln den Landesverband, die Gesamtheit der Mitglieder und jedes Mitglied einzeln.“

Rheinland-Pfalz, § 7 Ziffer 3 der Satzung:

„Die GEW-Bezirke und -Kreise verwalten ihr Eigentum und ihren Beitragsanteil selbst.“

Saarland, § 13 Ziffer 3 der Satzung:

„Der Landesverband verwaltet sein Eigentum und seinen Beitragsanteil selbst.“

Sachsen, § 10 Abs. 3 der Satzung:

„Der Gewerkschaftstag der GEW Sachsen bestimmt Grundsätze, wie nach Abzug der Bundesanteile die verbleibenden Mittel für die Erfüllung der Aufgaben der GEW Sachsen eingesetzt werden. Dabei ist, ausgehend von einem Sockelbetrag, unter Berücksichtigung des Mitgliederanteiles die Arbeitsfähigkeit der Bezirks- und Kreisverbände zu gewährleisten.“

§ 27 Abs. 2 der Satzung:

„Bundesorgane der GEW haben keine Verfügungsgewalt über Konten und Vermögen des Landesverbandes Sachsen.“

Sachsen-Anhalt, § 8 Ziffer 2 der Satzung:

„Die Finanzverwaltung der GEW wird durch eine von der LDK zu beschließende Haushalts- sowie eine Kassenordnung geregelt.“

Schleswig-Holstein, Art. II § 2 Abs. 4 der Satzung:

„Der Landesverband regelt unter Beachtung der Satzung sowie der Beschlüsse der Organe der GEW seine Angelegenheiten selbständig.“

Art. II § 5 S. 2 der Satzung:

„Über die Verwendung ihrer Beitragsanteile entscheiden die Kreisverbände selbständig. Die Höhe von Rücklagen kann begrenzt werden.“

Thüringen, § 11 Ziffer 3 der Satzung:

„Die Verbände verwalten ihren Beitragsanteil und ihr Vermögen und Eigentum selbständig im Rahmen der geltenden Satzungen und Beschlüsse.“

§ 22 der Satzung:

„Der Finanzhaushalt wird durch die Haushalts- und Kassenordnung geregelt. Diese wird durch den Landesvorstand beschlossen...“

Schon diese hier referierten Satzungsbestimmungen machen deutlich, daß die Landesverbände zu Recht als „Unternehmen“ im betriebsverfassungsrechtlichen Sinne qualifiziert werden.

4. Übereinstimmung mit dem Arbeitgeberbegriff

Ergänzend ist darauf zu verweisen, daß als Unternehmen im betriebsverfassungsrechtlichen Sinne üblicherweise diejenige Einheit angesehen wird, die die Funktion eines Arbeitgebers innehat. Dies kann auch eine nichtrechtsfähige Größe wie die Gesellschaft Bürgerlichen Rechts oder der nichtsrechtsfähige Verein sein.

GK-BetrVG-Kreutz, 6. Auflage, Neuwied 1997, § 47 Rn 13 mwN; Preis, aaO, S. 269; LAG Köln NZA 1999, 102, 104 unter Bezugnahme auf BAG NZA 1990, 615

Dies läuft auf eine spezifisch betriebsverfassungsrechtliche Begriffsbildung hinaus, wonach es im BetrVG primär darum geht, das Direktionsrecht des Arbeitgebers in Schranken zu halten und so ein Stück Freiheit am Arbeitsplatz zu realisieren.

dazu näher Wiese, Zum Zweck des Betriebsverfassungsrechts im Rahmen der Entwicklung des Arbeitsrechts, in: Festschrift für Kissel, München 1994, S. 1269 ff.

Im konkreten Fall besitzen die Beschäftigten Arbeitsverträge mit dem Landesbezirk, soweit sie nicht für die GEW-Bund tätig sind. Auch von daher sind die Landesbezirke also als „Unternehmen“ i.S.d. § 47 BetrVG anzusehen.

5. Zwischenergebnis:

Die GEW stellt als Gesamtorganisation betriebsverfassungsrechtlich kein einheitliches Unternehmen dar. Unternehmensqualität haben vielmehr die einzelnen Landesverbände. Mit Recht wurde daher die Errichtung eines Gesamtbetriebsrates auf Bundesebene abgelehnt.

II. Die GEW als „Unterordnungskonzern“?

1. Voraussetzungen für die Bildung eines Konzernbetriebsrates

Nach § 54 Abs. 1 S. 1 BetrVG kann durch Beschlüsse der betriebsverfassungsrechtlichen Interessenvertretungen in den beteiligten Unternehmen ein Konzernbetriebsrat errichtet werden. Wie die Verweisung auf § 18 Abs. 1 AktG deutlich macht, müssen die beteiligten Unternehmen einen sog. Unterordnungskonzern bilden. Der in § 18 Abs. 2 AktG angesprochene Gleichordnungskonzern ist dagegen nicht erfaßt. Letzterer definiert sich im Kern dadurch, daß sich verschiedene, gleichberechtigt handelnde Unternehmen einer „einheitlichen Leitung“ unterstellen, ohne daß dadurch ein Abhängigkeitsverhältnis geschaffen würde.

So Geßler, in: Geßler-Hefermehl u.a., Aktiengesetz, Kommentar, Band I, München 1973, § 18 Rn 67; Koppensteiner, in: Kölner Kommentar zum Aktiengesetz (=KK), Band 1, 2. Auflage, Köln, Berlin u.a. 1988, § 18 Rn 5

Die „einheitliche Leitung“, die den Gleichordnungskonzern steuert, stellt deshalb eine Gesellschaft Bürgerlichen Rechts dar.

So Emmerich-Habersack, Aktienkonzernrecht, Kommentar zu den §§ 15 - 22 und 291 - 328 AktG, München 1998, § 291 Rn 60; Koppensteiner, aaO, § 18 Rn 7

Die Frage, wann eine einheitliche Leitung ein „Abhängigkeitsverhältnis“ zu den „geleiteten“ Unternehmen begründet, ist im gesellschaftsrechtlichen Schrifttum nicht abschließend geklärt.

Vgl. Emmerich-Habersack, aaO, § 18 Rn 22: Grenze zwischen Unterordnungs- und Gleichordnungskonzern „häufig flüchtig“

Eindeutig ist lediglich, daß von einer „Abhängigkeit“ nicht die Rede sein kann, wenn innerhalb der Leitung das Einstimmigkeitsprinzip besteht, also jedes Unternehmen eine von ihm nicht gewollte Weisung blockieren kann. Ob auch bei praktiziertem Mehrheitsprinzip noch ein Gleichordnungskonzern bestehen kann, ist sehr viel zweifelhafter, wird aber wohl von der herrschenden Auffassung bejaht.

Siehe Karsten Schmidt, ZHR 155 (1991) 423 mwN

Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage, ob die in § 54 Abs. 1 S. 1 BetrVG angesprochene Unterscheidung zwischen Unterordnungs- und Gleichordnungskonzern so nachzuvollziehen ist, wie er sich bei allen Unsicherheiten im Gesellschaftsrecht entwickelt hat oder ob insoweit eine eigenständige betriebsverfassungsrechtliche Grenzziehung in Betracht kommt (unten 2). Lehnt man letzteres ab, so muß man die Frage stellen, inwieweit die in den Satzungen der Landesverbände und in der Satzung der Bundes-GEW vorgesehenen Einwirkungsmöglichkeiten von Gewerkschaftstag, Hauptvorstand und Koordinierungsvorstand so geartet sind, daß sie die Landesverbände zu „abhängigen“ Unternehmen machen (unten 3).

2. Die Auslegung des § 54 Abs. 1 S. 1 BetrVG als betriebsverfassungsrechtliche Norm

In der Literatur wird verschiedentlich darauf abgestellt, daß das Konzerngesellschaftsrecht und die §§ 54 ff. BetrVG unterschiedliche Zwecke verfolgen würden: Während es bei ersterem um den Schutz von Gläubigern und Minderheitsgesellschaftern gehe, verfolge das Betriebsverfassungsrecht das Anliegen, die Mitbestimmung und Mitwirkung auf den eigentlichen Entscheidungsträger zu erstrecken.

So eingehend GK-Kreutz, aaO, § 54 Rn 12; zustimmend Trittin, in: Däubler/Kittner/Klebe (Hrsg.), (im folgenden: D/K/K), Kommentar zum BetrVG, 6. Auflage, Frankfurt Main 1998, Vor § 54 Rn 6

Das BAG hat dies dahingehend konkretisiert, bei dezentralisierten mehrstufigen Konzernen (Konzernmutter-Tochtergesellschaft-Enkelgesellschaft) könnte auch auf der mittleren Ebene ein Konzernbetriebsrat errichtet werden, sofern dort über betriebsverfassungsrechtlich relevante Fragen entschieden wird; auf die gesellschaftsrechtliche Zulässigkeit des sog. Konzerns im Konzern komme es dabei nicht an. Die Mitbestimmung müsse dort einsetzen, wo die Entscheidungen fallen.

BAG AP Nr. 1 zu § 54 BetrVG 1972

Diese Herangehensweise deckt sich mit der für den Unternehmensbegriff praktizierten (oben I): Man stellt auf den vom jeweiligen Gesetz intendierten

Sinn und Zweck ab. Ein Beispiel für die Vorgehensweise ist die Einbeziehung von nicht gewinnorientierten wirtschaftlichen Einheiten in den Unternehmensbegriff.

So BAG AP Nr. 4 zu § 47 BetrVG 1972 und BAG DB 1990,
1568 ff. für Wohlfahrtsverbände

Setzt man den in der Rechtsprechung zum „Konzern im Konzern“ und zum Unternehmensbegriff entwickelten betriebsverfassungsrechtlichen Ansatz konsequent fort, so kann von einem Gleichordnungskonzern im Rahmen des § 54 BetrVG nur dann die Rede sein, wenn die einheitliche Leitung in betriebsverfassungsrechtlich relevanten Fragen entweder keinerlei Kompetenz besitzt oder jedenfalls von den beteiligten Unternehmen her in vollem Umfang gesteuert werden kann. Letzteres ist dann nicht der Fall, wenn in bezug auf die Rechtsbeziehungen zu den Beschäftigten das Mehrheitsprinzip gilt, ein einzelnes „Unternehmen“ daher im Einzelfall oder auf Dauer überstimmt werden kann. Vom Sinn der Mitbestimmung her ist die Möglichkeit zur Einrichtung eines Konzernbetriebsrates nur dann entbehrlich, wenn schon die Einwirkung auf ein beteiligtes Unternehmen das Zustandekommen einer für alle verbindlichen Regelung verhindern kann. Ist dies nicht mehr der Fall, läuft im Einzelfall die Mitbestimmung bei all den Unternehmen leer, die innerhalb der Leitungsinstanz in der Minderheit bleiben. Um dies zu vermeiden, also die Mitbestimmung dort einsetzen zu lassen, wo die Entscheidungen fallen, muß in einem solchen Fall die Schaffung eines Konzernbetriebsrates möglich sein. Soweit auf Arbeitgeberseite eine „Bündelung“ von Interessen stattfindet, muß

dies zur Vermeidung von Verzerrungen und Ungleichgewichten auch auf Arbeitnehmerseite möglich sein.

Dieses Ergebnis könnte auch nicht mit dem Argument abgelehnt werden, ein Konzernbetriebsrat sei funktionslos, da innerhalb der GEW insoweit kein Betätigungsfeld bestehen würde; alle arbeitsrechtlichen Fragen seien bei den Landesverbänden bzw. (für ihre eigenen Beschäftigten) bei der Bundes-GEW abschließend geregelt.

Dem läßt sich entgegenhalten, daß es ausreichen kann, wenn durch eine einzelne Maßnahme Beschäftigte in zwei verschiedenen „Unternehmen“ betroffen sind.

Darauf stützt sich ausdrücklich auch BAG AP Nr. 4 zu § 47 BetrVG 1972 Bl. 2 R

Außerdem steht es den Einzel- bzw. Gesamtbetriebsräten frei, die höhere Ebene mit einem Verhandlungsmandat auszustatten.

Ebenso BAG, aaO

Hinzu kommt, daß der Konzernbetriebsrat von Auskunftsrechten Gebrauch machen kann, die sich auf unternehmensübergreifende Gegenstände beziehen, und daß er überdies ein Initiativrecht besitzt, das etwa im Rahmen von „konzernweiten“ Sozialeinrichtungen Bedeutung gewinnen kann.

Die Errichtung eines Konzernbetriebsrats ist auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil auf Arbeitgeberseite eine demokratisch strukturierte Mitgliederorganisation steht. Auch sie bildet einen „Arbeitgeberwillen“; wenn dieser stärker als bei anderen Unternehmen den Interessen der Beschäftigten entgegenkommen sollte, würde dies lediglich das Mitbestimmungsverfahren abkürzen, dieses jedoch keinesfalls überflüssig machen. Eine Ausnahme käme nur dann in Betracht, wenn wie bei einem selbstverwalteten Betrieb die Mitgliedschaft voll oder im wesentlichen auf die aktiv Mitarbeitenden beschränkt wäre: Hier könnte man in der Tat die Frage stellen, ob nicht die gesellschaftsrechtlichen Mechanismen zur Wahrung der Beschäftigteninteressen ausreichen.

Zu dieser Problematik siehe Kraft-Konzen, Die Arbeiterselbstverwaltung im Spannungsverhältnis von Gesellschafts- und Arbeitsrecht, Köln 1978; Däubler, Das Arbeitsrecht 2, 11. Auflage, Reinbek 1998, Rn 2134 ff. m.w.N.

Um einen solchen Tatbestand handelt es sich im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht; vielmehr stellen die Beschäftigten der GEW lediglich einen minimalen Prozentsatz der Mitglieder dar.

Die grundsätzliche Möglichkeit zur Bildung eines Konzernbetriebsrates hängt unter diesen Umständen allein noch davon ab, daß die Bundes-GEW Entscheidungen treffen kann, die auch für die Beschäftigten der Landesverbände von Bedeutung sind. Bevor dies im einzelnen dargestellt wird, soll jedoch - gewissermaßen hilfsweise - der Frage nachgegangen werden, ob auch bei einer rein gesellschaftsrechtlichen Betrachtungsweise, die auf die spezifi-

schen Zielsetzungen des BetrVG keine Rücksicht nimmt, von einem Unterordnungsordnungskonzern die Rede sein könnte.

3. Der gesellschaftsrechtliche Ansatz zur Bestimmung der Abhängigkeit

Läßt man die betriebsverfassungsrechtliche Betrachtungsweise beiseite, so stellt sich zunächst die Frage, ob die Bundes-GEW ein „Unternehmen“ i.S.d. obigen Ausführungen darstellt. Bedenken könnten insoweit bestehen, als nach der Rechtsprechung des BAG die bloße „Koordination und Führung eines Verbandes“ nicht genügt; vielmehr müssen auch eigene Initiativen entfaltet werden.

BAG AP Nr. 4 zu § 47 BetrVG 1972

Die Rechtsprechung zieht insoweit unausgesprochen eine Parallele zur sog. Holding, die gleichfalls kein Unternehmen darstellt, sofern sie sich auf die Verwaltung der Anteilsrechte an einem einzelnen Unternehmen beschränkt.

Im hier zu entscheidenden Fall stellen sich die Dinge anders dar: Die Bundes-GEW koordiniert nicht nur das Verhalten der Landesverbände, sondern entwickelt auch eigene Initiativen. Den Umständen nach bedarf dies keiner näheren Begründung.

Weitere Voraussetzung ist, daß die Landesverbände in einem „Abhängigkeitsverhältnis“ zur Bundes-GEW stehen. Dies würde nach herrschender gesellschaftsrechtlicher Sicht voraussetzen, daß das an der Spitze stehende Unternehmen seinen Willen auch gegenüber abweichenden Präferenzen einzelner Unternehmen durchsetzen könnte.

Siehe statt aller Emmerich-Sonnenschein, aaO, § 4.III.2.a; Milde, Der Gleichordnungskonzern im Gesellschaftsrecht, Berlin 1996, S. 130

Dabei kommt es entscheidend darauf an, daß der Einfluß nicht auf bloßen Austauschverträgen oder wirtschaftlicher Stärke beruht; vielmehr muß er gesellschaftsrechtlich vermittelt sein.

BGHZ 90, 381 (BuM/West LB); Keck, aaO, S. 23; Milde, aaO, S. 124 u.a.

Daß es entscheidend auf den gesellschaftsrechtlich vermittelten Einfluß (und nicht auf wirtschaftliche Abhängigkeiten wie z.B. zwischen Zulieferer und Hauptunternehmen) ankommt, wird letztlich damit gerechtfertigt, daß andernfalls der Konzernbegriff uferlos ausgedehnt würde und die §§ 15 ff AktG ersichtlich auf Unternehmensverträge und auf Beherrschung durch Mehrheitsbeteiligung abstellen.

Für Maßgeblichkeit dieses Grundsatzes auch im Rahmen des § 54 BetrVG GK-Kreutz, aaO, § 54 Rn 17.

Soweit es nicht um Handelsgesellschaften sondern um Mitgliederverbände geht, ist eine Beherrschung nicht über den Besitz von Anteilsrechten möglich. Vielmehr ist sie hier nur in der Weise denkbar, daß in den Satzungen bestimmte Einflußmöglichkeiten festgeschrieben sind. Diese müssen sich nicht notwendigerweise auf die gesamte Unternehmenstätigkeit erstrecken; möglich ist vielmehr auch eine Beschränkung auf „strategische Entscheidungen“, deren Ausfüllung dann den dezentralen Einheiten überlassen bleibt.

Im Ergebnis kommt es daher auch nach dem gesellschaftsrechtlichen Ansatz entscheidend darauf an, welche Einwirkungsmöglichkeiten die Bundes-GEW gegenüber den Landesverbänden besitzt.

4. Die satzungsmäßig garantierten Rechte der Bundes-GEW gegenüber den GEW-Landesverbänden

Nach ihrer Satzung verfolgt die Bundes-GEW bestimmte Zwecke. § 3 zählt dazu die „Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Interessen ihrer Mitglieder, die Förderung von Erziehung und Wissenschaft und den Ausbau der in deren Diensten stehenden Einrichtungen“. § 4 der Satzung nennt in nicht abschließender Form eine Reihe von Mitteln, die zur Erreichung der Ziele eingesetzt werden sollen. Dazu gehören u.a. Meinungs- und Willensbildung in Kundgebungen, Versammlungen, Tagungen und Kursen, der Abschluß von Tarifverträgen sowie die Einflußnahme auf die Öffentlichkeit durch Pressearbeit sowie die Herausgabe von Zeitungen und

Druckschriften. Nach § 17 bestimmt der Gewerkschaftstag die Richtlinien für die Arbeit der GEW. Nach § 23 Ziffer 2 berät und entscheidet der Hauptvorstand „Grundsatzfragen der GEW, soweit Beschlüsse des Gewerkschaftstages nicht entgegenstehen“. Er legt außerdem nach § 23 Ziffer 3 Satz 1 der Satzung die Kompetenzen des Koordinierungsvorstandes fest und kann diesem Aufträge erteilen. Der in § 24 der Satzung geregelte Koordinierungsvorstand hat insbesondere die Aufgabe, die Politik des Geschäftsführenden Vorstandes und der Landesverbände zu koordinieren.

§ 7 Ziffer 4 der Satzung sieht vor, daß alle „Gliederungen“ der GEW (also auch die Landesverbände) verpflichtet sind, nicht nur die Satzung einzuhalten, sondern auch die Beschlüsse des Gewerkschaftstags, des Hauptvorstandes und des Koordinierungsvorstandes durchzuführen.

Diese umfassenden Leitungsbefugnisse würden im Konfliktfalle schlichte Deklarationen bleiben, wenn nicht auch die Satzungen der Landesverbände eine entsprechende „Unterwerfung“ vorsehen würden. Mit im einzelnen unterschiedlichen Formulierungen ist jedoch der Vorrang der Satzung der Bundes-GEW und der Beschlüsse der genannten Organe festgeschrieben; insofern kann die Bundes-GEW das Verhalten der Landesverbände in weitem Umfang bestimmen. Im einzelnen gilt folgendes:

Baden-Württemberg, § 42 S. 1 der Satzung:

„Regelungen der GEW-Bundessatzung gehen entgegenstehenden Regelungen in der Satzung der GEW Baden-Württemberg vor.“

Bayern, § 1 Ziffer 3 der Satzung:

„Die Regelungen der Bundessatzungen in ihrer jeweiligen Fassung haben Vorrang vor den Regelungen dieser Satzung. Unter Bindung an die Bundessatzung und an die Beschlüsse der in § 16 Ziffer 1 - 3 genannten Organe der GEW regelt der Landesverband Bayern seine Angelegenheiten selbständig.“

Berlin, § 1 Ziffer 5 Satz 1 der Satzung:

„Die Regelungen der Satzung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) in ihrer jeweiligen Fassung gehen entgegenstehenden Regelungen der Satzung der GEW Berlin vor.“

Brandenburg, § 2 Satz 2 und 3 der Satzung:

„Gem. § 1 Abs. 2 dieser Satzung findet die Satzung der GEW (Bund) für den Landesverband Brandenburg Anwendung. Der Landesverband regelt unter Beachtung der Satzung sowie der Beschlüsse der Bundesorgane der GEW seine Angelegenheiten selbständig.“

Bremen, § 4 Abs. 2 der Satzung:

„Die Bestimmungen der Bundessatzung und die Beschlüsse der Bundesorgane sind Grundlage der Politik des Landesverbandes.“

Hamburg, § 1 Ziffer 3 Satz 1 der Satzung:

„Die Regelungen der Satzung der GEW in ihrer jeweiligen Fassung gehen entgegenstehenden Regelungen der Satzung der GEW, LV Hamburg, vor.“

Hessen, § 3 der Satzung:

„(1) Gem. § 1 Abs. 2 findet die GEW-Bundessatzung Anwendung für den Landesverband Hessen. (2) Alle Satzungsbestimmungen, die gem. § 7 Ziffer 1 und 4 der GEW-Bundessatzung unmittelbar für den Landesverband Hessen gelten, sind Bestandteil dieser Satzung und entsprechend gekennzeichnet. (3) Zusätzlich enthält diese Satzung gem. § 7 Ziffer 1 und 4 der GEW-Bundessatzung und unter Beachtung weiterer Bestimmungen der GEW-Bundessatzung sinngemäße Formulierungen

und entsprechende Bestimmungen zur Regelung der Angelegenheiten des Landesverbandes.“

Mecklenburg-Vorpommern, § 1 Abs. 5 der Satzung:

„Alle Satzungsbestimmungen, die gem. § 7 (Abs. 1 und Abs. 4) der Satzung der GEW (Bund) unmittelbar für den Landesverband gelten, sind unverändert Bestandteil dieser Satzung.“

Niedersachsen, § 1 Abs. 3 der Satzung:

„Die Satzung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Bundesorganisation) gilt unmittelbar für den Landesverband Niedersachsen mit allen Gliederungen. Sie hat Vorrang vor dieser Satzung und setzt entgegenstehende Bestimmungen dieser Satzung außer kraft.“

Nordrhein-Westfalen, Art. II der Satzung:

„Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Nordrhein-Westfalen, ist eine Gliederung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Allgemeiner Deutscher Lehrerinnen- und Lehrerverband - Gesamtverband der Lehrer und Erzieher). Für sie gilt die Satzung der GEW in ihrer jeweils geltenden Fassung mit unmittelbarer Wirkung für alle Mitglieder innerhalb des Organisationsbereiches des Landesverbandes sowie für alle Organe und Gliederungen des Landesverbandes.“

Ergänzend bestimmt Art. III § 2 Abs. 4:

„Der Landesverband regelt unter Beachtung der Satzung sowie der Beschlüsse der Bundesorgane der GEW seine Angelegenheiten selbständig.“

Rheinland-Pfalz, § 8 Ziffer 1 der Satzung:

„Für die GEW Rheinland-Pfalz sind die Bestimmungen der Bundessatzung verbindlich. In Zweifelsfällen entscheidet die Bundessatzung.“

Saarland, § 1 Abs. 3 der Satzung:

„Die Regelungen der Satzung der Bundesorganisation in ihrer jeweiligen Fassung haben Vorrang vor den Regelungen dieser Satzung.“

Sachsen, § 27 Abs. 1 der Satzung:

„Regelungen in der Satzung der GEW (Bund) in ihrer jeweils geltenden Fassung gehen entgegenstehenden Regelungen der Satzung der GEW Sachsen vor.“

Sachsen-Anhalt, § 1 Abs. 3 der Satzung:

„Die Satzung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Bundesorganisation) gilt unmittelbar für den Landesverband Sachsen-Anhalt mit allen seinen Gliederungen. Sie hat Vorrang vor dieser Satzung und setzt entgegenstehende Bestimmungen dieser Satzung außer kraft.“

Schleswig-Holstein, Art. I der Satzung:

„ Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Schleswig-Holstein ist eine Gliederung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Allgemeiner Deutscher Lehrer- und Lehrerinnenverband) - Gesamtverband der Lehrerinnen und Lehrer, Erzieherinnen und Erzieher (GEW) - im Deutschen Gewerkschaftsbund. Für sie gilt die Satzung der GEW in ihrer jeweils geltenden Fassung mit unmittelbarer Wirkung für alle Mitglieder innerhalb des Organisationsbereiches des Landesverbandes sowie für alle Organe und Gliederungen des Landesverbandes.“

Thüringen, § 3 Satz 2 der Satzung:

„Gem. § 1 Abs. 2 dieser Satzung findet die Satzung der GEW-Bund für die GEW Thüringen Anwendung.“

Der Überblick über die einschlägigen Satzungsbestimmungen macht deutlich, daß die GEW-Bund befugt ist, die im Rahmen ihrer Satzung gefaßten Beschlüsse den Landesverbände gegenüber durchzusetzen. Sollten sich im Einzelfall Konflikte ergeben, könnte die Bundesschiedskommission eingeschaltet werden, die u. a. auch bei Verstößen von Organen der Landesver-

bände gegen die Satzung der GEW zuständig ist und gegebenenfalls einen Ausschluß aus der Organisation beschließen könnte.

Inwieweit die Bundesebene von ihren Kompetenzen Gebrauch macht, ist durch die Satzung nicht vorgegeben. Die Tatsache, daß sie aus Vertretern aller Mitglieder (Gewerkschaftstag) wie auch aus Gremien besteht, in denen die Landesbezirke als solche gewichtigen Einfluß haben (Hauptvorstand, Koordinierender Vorstand) soll dafür sorgen, daß insoweit kein Ungleichgewicht entsteht. Man kann dieses System als „flexiblen Föderalismus“ bezeichnen. Rechtlich ist es im Ergebnis ohne Bedeutung, ob von einer bestehenden Leitungsmacht umfassend oder nur bei strategischen Leitentscheidungen Gebrauch gemacht wird.

An der „Abhängigkeit“ der Landesverbände von der GEW auf Bundesebene ist jedenfalls im Ergebnis nicht zu zweifeln. Insoweit sind die Voraussetzungen des § 54 Abs. 1 S. 1 BetrVG erfüllt.

III. Ergebnis

Die Errichtung eines „Konzernbetriebsrates“ für die GEW steht mit dem geltenden Recht in Einklang. Dabei wird vorausgesetzt, daß das 75% Quorum des § 54 Abs. 1 S. 2 BetrVG erreicht wurde.