

Einzelbetriebsrat – Gesamtbetriebsrat – Konzernbetriebsrat

Wer ist zuständig?

Die Beteiligung des Betriebsrats bezieht sich oft auf Fragen, die sich nicht auf den Betrieb als arbeitstechnische Einheit beschränken. Gerade technische Einrichtungen wie SAP-Systeme werden häufig für den Einsatz im ganzen Unternehmen oder im ganzen Konzern vorgesehen. Wer kann und soll hier mitbestimmen?

Von Wolfgang Däubler

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 für solche Fälle einen Gesamt- und einen Konzernbetriebsrat gibt. Fraglich ist jedoch, wie die Zuständigkeiten im Einzelnen verteilt sind. Kann der lokale Betriebsrat dafür sorgen, dass Besonderheiten in „seinem“ Betrieb Berücksichtigung finden? Oder muss er alles hinnehmen, was „von oben“ kommt? Dahinter steckt ein allgemeines Problem: Gibt man dem Gesamtbetriebsrat allzu weitreichende Befugnisse, können nützliche und vernünftige „Basisaktivitäten“ abgeblockt werden. Bestimmt man seine Zuständigkeit zu eng, muss man u. U. sehr viele Einzelbetriebsräte unter einen Hut bringen, was große praktische Schwierigkeiten und viel unnütze Streitereien zur Folge haben kann.

Die gesetzliche Regelung

Der Gesetzgeber hat die Zuständigkeit von Betriebsrat und Gesamtbetriebsrat in § 50 Abs. 1 BetrVG geregelt. Eine „originäre“ zwingende 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.

Demselben Muster folgt die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Gesamt- und Konzernbetriebsrat in § 58 Abs. 1 BetrVG: Es muss mehr als ein Unternehmen betroffen sein;

auch hier ist weitere Voraussetzung, dass die Angelegenheit nicht innerhalb der einzelnen Unternehmen geregelt werden kann.

Im Folgenden soll es schwerpunktmäßig um das Verhältnis Einzelbetriebsrat – Gesamtbetriebsrat gehen.

Während sich die erste Bedingung – die Betroffenheit von mehr als einem Betrieb – in aller Regel leicht feststellen lässt, hat die zweite einiges Kopfzerbrechen bereitet. Bei wörtlicher Auslegung hätte der Gesamtbetriebsrat gar keinen Aufgabenbereich, ist doch ein zu einhundert Prozent abgestimmtes Vorgehen der 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.¹ In gleicher Weise wird auch die Zuständigkeit des Konzernbetriebsrats von der des Gesamtbetriebsrats und des Einzelbetriebsrats abgegrenzt.

Handhabung durch die Rechtsprechung

Geht es um die Einführung technischer Einrichtungen und das darauf aufbauende Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG, so hatte die Rechtsprechung schon früh über zahlreiche Fälle zu entscheiden, in denen die Zuständigkeit des Gesamtbetriebsrats gegeben war. Dies gilt etwa für die Entscheidung zum Technikerberichtssystem: Kundendiensttechniker und Berater sollten ihre Erkenntnisse in ein unternehmenseinheitliches Schema eintragen, das dann für die notwendigerweise alle Betriebe umfassende Personal- und Produktionsplanung ausgewertet wurde.² Auch im Fall Siemens-HICOM wurde angesichts der geplanten unternehmensweiten Verwendung der Telefonanlage der Gesamtbetriebsrat für zuständig erklärt.³ Genauso wurde im Fall eines weltweit tätigen Paketzustellers entschieden, der ein einheitliches Datenverarbeitungssystem insbesondere zur Bearbeitung von Zollangelegenheiten anwandte.⁴ Maßgebend war nicht zuletzt, dass das System die Verwendung eines einheitlichen Programms, einheitlicher Formate und einer einheitlichen Eingabemaske verlangte. In der Literatur wird deshalb bemerkt, dass die Zuständigkeit des GBR (bzw. des KBR) in der Praxis die Regel sei.⁵ Allerdings gibt es gewichtige Ausnahmen:

¹ Grundlegend BAG 23.9.1975 – 1 ABR 122/73, AP Nr. 1 zu § 50 BetrVG 1972. Weitere Nachweise bei DKW-Deinert, 19. Aufl. 2024, § 50 Rn.40.

² BAG 14.9.1984 – 1 ABR 23/82, AuR 1985, 261

³ BAG 11.11.1998 – 7 ABR 47/97, AP Nr. 19 zu § 50 BetrVG 1972

⁴ BAG 14.11.2006 – 9 AZR 747//06, NZA 2007, 399

⁵ Dahl/Brink NZA 2018, 1231, 1233

Soweit Videokameras eingesetzt werden, kann dies je nach betrieblichen Verhältnissen in sehr unterschiedlicher Weise geschehen, so dass die Zuständigkeit des Einzelbetriebsrats die Regel ist. Auch die Zugangskontrolle ist ein Gegenstand, der keineswegs unternehmens- oder konzerneinheitlich geregelt sein muss. Das „Wie“ der Zeiterfassung kann ebenfalls von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich sein. Insoweit ist immer auf die Verhältnisse im Einzelfall abzustellen.

Der Schematismus des BAG

Eine Aussage des BAG aus jüngerer Zeit schafft erhebliche Probleme. Sobald der GBR für einen Teil des „Mitbestimmungsgegenstands“ zuständig ist, fällt dieser insgesamt in die Kompetenz des GBR. Es bestehe – so das BAG⁶ - ein Grundsatz der (vollständigen) „Zuständigkeitstrennung“ zwischen Einzelbetriebsrat und GBR. Damit sei eine Beschränkung des GBR auf eine Rahmenkompetenz nicht vereinbar. Zwar musste das BAG zugestehen, dass es im Zusammenhang mit der unternehmensweiten Einführung einer technischen Einrichtung „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. Dieser muss daher auch die Zugriffsmöglichkeiten im Einzelbetrieb mitregeln, obwohl hier die Werksleitung und der Betriebsrat vor Ort sehr viel mehr Sachkunde und Detailwissen haben. Den Beteiligten ist es nicht einmal möglich, einzelne Befugnisse auf die untere Ebene zu delegieren.⁷

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 Mitbestimmungstatbestand 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, was insbesondere dann naheliegt, wenn die Änderung nur in einem Betrieb erfolgt? Dasselbe lässt sich bei Sozialeinrichtungen annehmen: Ihre Form ist das eine, ihre Verwaltung das andere. Hier zu differenzieren, würde nahe liegen.⁸ In der neuesten

⁶ BAG 14.11.2006 – 9 AZR 747//06, NZA 2007, 399.

⁷ BAG (Fn.6)

⁸ Näher Däubler, DB 2017, 667, 668

Literatur wird das Problem durchaus aufgegriffen.⁹ Auch vermag es nicht einzuleuchten, dass gegen eine Aufspaltung keine Bedenken bestehen, wenn bestimmte Aspekte eines einheitlichen Sachverhalts von verschiedenen Mitbestimmungsrechten erfasst werden. So ist etwa für die unternehmensweite Einführung einer IT-App der GBR nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG zuständig, während nach zutreffender Auffassung des LAG Berlin-Brandenburg¹⁰ für die durch die App notwendig gewordene Gefährdungsbeurteilung der Einzelbetriebsrat ein Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG besitzt. Ist eine Betriebsänderung geplant, die mehr als einen Betrieb betrifft, so verhandelt der GBR über den Interessenausgleich, während der Abschluss eines Sozialplans grundsätzlich Sache des Einzelbetriebsrats ist.¹¹ Soll es wirklich auf die mehr oder weniger zufällige Verselbständigung eines Aspekts des Geschehens in einem selbständigen Beteiligungsrecht ankommen? Noch weniger einsichtig ist das vom BAG entwickelte Verbot der Delegation: Wenn man schon die Mitbestimmung des GBR auf den gesamten Gegenstand des Mitbestimmungsrechts ausdehnt, sollte dann nicht wenigstens die Möglichkeit bestehen, 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“ nach 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.¹² 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“ mit abweichenden Ergebnissen geben würde. Deshalb muss man sich realistischerweise Gedanken machen, wie man sich am besten auf der Grundlage der bestehenden Rechtsprechung einrichtet.¹³

⁹ Wie hier DKW-Deinert, a.a.O., § 50 Rn.16; ablehnend trotz Anerkennung der Einwände GK-Franzen, BetrVG, 12. Aufl. 2022, § 50 Rn.46 ff

¹⁰ 27.7.2023 – 10 TaBV 355/23

¹¹ BAG 3.5.2006 – 1 ABR 15/05, NZA 2007, 1245.

¹² Wenig ermutigend etwa, dass im Kommentar von Fitting (32. Aufl. 2024, § 50 Rn.28) die Position von Deinert (oben Fn.9) lediglich als „differenzierend“ wiedergegeben wird, und dies ohne nähere Beschreibung ihres Inhalts und erst recht ohne jede Auseinandersetzung.

¹³ Zum Folgenden s. auch Däubler DB 2017, 667, 669, wo dieselben Probleme in Bezug auf Schichtarbeit erörtert werden.

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.¹⁴ In der Literatur ist dieser Vorschlag begrüßt worden.¹⁵

Im Bereich der hier interessierenden Mitbestimmung nach 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG kann diese Aussage Bedeutung gewinnen. Niemand hätte Bedenken dagegen, dass der Arbeitgeber darüber entscheidet, welche der durch den GBR gebilligten System-Funktionen im Betrieb A und welche im Betrieb B aktiviert wird. Unterstellt, eine Telefonanlage besitze eine Weiterleitungsfunktion, die die Erstellung eines „Arbeitsprofils“ möglich machen könnte. 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 völlig andere ist. Möglich wäre es daher, die Aktivierung der Funktion der gemeinsamen Entscheidung von Betriebsrat und Betriebsleitung zu überlassen.¹⁶ Die Beteiligung des Einzelbetriebsrats würde allerdings bei einer definitiven Nicht-Einigung ihr Ende finden, da es dann Sache des GBR wäre, die Angelegenheit wieder an sich zu ziehen und von seinem Mitbestimmungsrecht Gebrauch zu machen.

Hilfslösung 2: „Dezentralisierung“ des GBR

Verfügt der GBR über Möglichkeiten, sich vor Ort um die Bedürfnisse der Beschäftigten zu kümmern und sie in seine Entscheidungen einfließen zu lassen?

Nach § 80 Abs. 2 Satz 4 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 an Beschäftigte vermitteln zu können. Kann auch der GBR solche Auskunftspersonen zu Rate ziehen? § 51 BetrVG verweist nicht

¹⁴ BAG (Fn. 6): „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.“

¹⁵ Franzen (Fn.9), § 50 Rn.46 a. E.

¹⁶ Das Beispiel lässt sich auf die Smartphone-Epoche übertragen: In einem Betrieb muss man es immer mit sich führen, im andern nicht.

direkt auf § 80 BetrVG, doch gelten nach seinem Abs. 5 die Rechte und Pflichten des Betriebsrats für den GBR entsprechend. Mit Recht hat daher das BAG dem GBR das Recht eingeräumt, sich entsprechend § 80 Abs. 3 BetrVG der Hilfe eines Sachverständigen zu bedienen.¹⁷ Für innerbetriebliche Auskunftspersonen nach § 80 Abs. 2 Satz 4 BetrVG kann nichts anderes gelten.¹⁸ 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 4 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.¹⁹ Das BAG meinte, die Einigungsstelle hätte in der Tat ein Verfahren vorsehen müssen, wie der Gesamtbetriebsrat seinen Schutzauftrag erfüllen könne.²⁰ 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

¹⁷ BAG 11.11.2009 – 7 ABR 26/08, DB 2010, 734 Tz. 26.

¹⁸ Ebenso Fitting (Fn.12) § 80 Rn.85

¹⁹ BAG 19.6.2012 – 1 ABR 19/11, NZA 2012, 1237, 1238 links unten

²⁰ BAG, a.a.O. Tz 26

eine einmalige Entscheidung, sondern auf einen Prozess bezieht, kann der Betriebsrat daher die regelmäßige 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.

Zusammenfassung

Ob das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG dem Einzelbetriebsrat oder dem GBR bzw. dem KBR zusteht, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls. Ist der GBR bzw. der KBR zuständig, so soll dies das gesamte Mitbestimmungsrecht und damit auch solche Fragen erfassen, die auf einzelbetrieblicher Ebene geregelt werden könnten. Dies will nicht einleuchten. Wäre es nicht besser, wenn die Zuständigkeit von GBR/KBR von vorne herein auf die Sachfragen beschränkt wäre, bei denen wirklich eine einheitliche überbetriebliche Entscheidung erforderlich ist? Sollte man nicht wenigstens in manchen Fällen eine Delegation zulassen, die nicht die vom BAG nahegelegten Umwege gehen muss? Vielleicht hat vernünftiger Pragmatismus ja doch noch eine Chance.