

Aktenzeichen: 1 ABR 32/98
Bundesarbeitsgericht 1. Senat

Beschluß vom 23. März 1999
- 1 ABR 32/98 -

I. Arbeitsgericht
Bonn

Beschluß vom 29. Januar 1997
- 5 BV 10/96 -

II. Landesarbeitsgericht
Köln

Beschluß vom 06. März 1998
- 4 (2) TaBV 38/97 -

Für die Amtliche Sammlung: Nein
Für die Fachpresse : Nein
Für das Bundesarchiv : Nein

Entscheidungsstichwort:

Postreform - Mitbestimmung bei Festsetzung der Nutzungsbedingungen ehemals posteigener Bundesmietwohnungen

Gesetz:

BetrVG § 87 Abs. 1 Nr. 9; PostUmwG § 16; BAPostG § 27

Leitsätze:

K e i n e



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

1 ABR 32/98
4 (2) TaBV 38/97 Köln

Im Namen des Volkes!

Verkündet am
23. März 1999

Beschluß

Klapp,
Amtsinspektor
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

In dem Beschlußverfahren

unter Beteiligung

Hinweis: Auch Teile der Urteilsammlung sind als Datenbank nach §§ 87a ff. UrhG geschützt.

hat der Erste Senat des Bundesarbeitsgerichts aufgrund der mündlichen Anhörung
vom 23. März 1999 durch den Präsidenten Professor Dr. Dieterich, die Richter
Dr. Rost und Dr. Wißmann sowie den ehrenamtlichen Richter Spiegelhalter und die
ehrenamtliche Richterin Lappe beschlossen:



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

1. Auf die Rechtsbeschwerde des Gesamtbetriebsrats wird der Beschluß des Landesarbeitsgerichts Köln vom 6. März 1998 - 4 (2) TaBV 38/97 - aufgehoben.
2. Die Beschwerde der Arbeitgeberin gegen den Beschluß des Arbeitsgerichts Bonn vom 29. Januar 1997 - 5 BV 10/96 - wird zurückgewiesen mit der Maßgabe, daß der Tenor wie folgt neu gefaßt wird:

Es wird festgestellt, daß das Mitbestimmungsrecht des Gesamtbetriebsrats aus § 87 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG gegenüber der Arbeitgeberin durch die Regelung des Direktoriums der Deutschen Bundespost vom 23. Dezember 1994 nicht eingeschränkt ist.

V o n R e c h t s w e g e n !

G r ü n d e :

A. Die Beteiligten streiten darüber, inwieweit das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers hinsichtlich der Festsetzung der allgemeinen Nutzungsbedingungen für Werkmietwohnungen gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG durch eine Weisung des ehemaligen Direktoriums der Deutschen Bundespost eingeschränkt ist.

Die zum 2. Januar 1995 gegründete Arbeitgeberin ist eines der Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost. Ihr ist - wie auch den anderen Nachfolgeunternehmen - ein größerer Bestand von Wohnungen übertragen worden, die früher im Eigentum der Deutschen Bundespost standen (posteigene Bundesmietwohnungen). Am 23. Dezember 1994 hatte das Direktorium der Deutschen Bundespost gegenüber den Generaldirektionen der einzelnen Unternehmensbereiche angeordnet, daß Grundlage für den Mietzins der posteigenen Bundesmietwohnungen künftig die untere Grenze der ortsüblichen Vergleichsmiete (im Sinne von § 2 MHG) sei. Unter Beachtung der Bestimmungen des MHG seien die derzeitigen Mieten an diese



Grenzen heranzuführen. Die Anweisung enthielt nähere Regelungen zur Umsetzung der Mieterhöhung bei bestehenden Mietverhältnissen, zur Mietfestsetzung bei neu zu begründenden Mietverhältnissen und zu künftigen Mietanpassungen. Auslöser für diese Anweisung war ein Beschluß des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 22. April 1993, in dem nach einer entsprechenden Beanstandung des Bundesrechnungshofes der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen aufgefordert wurde, darauf hinzuwirken, daß die Mietpreisgestaltung für posteigene Bundesmietwohnungen neu geregelt werde, wobei die Regelungen des Bundesministers der Finanzen zu beachten seien.

Das Direktorium hatte dem bei ihm gebildeten Hauptpersonalrat für Sozialangelegenheiten zunächst den Entwurf der Anweisung übersandt. Der Hauptpersonalrat machte ein Mitbestimmungsrecht nach § 75 Abs. 2 Nr. 2 BPersVG geltend. Er beantragte am 16. November 1994 beim Verwaltungsgericht die Feststellung, daß eine Änderung der Mietfestsetzung bei der Neuvermietung nicht preisgebundener Postwohnungen ohne seine Beteiligung sein Mitbestimmungsrecht verletze. Nach Erlaß der Anweisung vom 23. Dezember 1994 beantragte er zusätzlich die Feststellung, daß diese gegen sein Beteiligungsrecht verstoße. In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren, das auch nach der Privatisierung zunächst weitergeführt wurde, meldete sich die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost. Sie bestritt u.a., daß ein Mitbestimmungsrecht des Hauptpersonalrats hinsichtlich der Verfügung vom 23. Dezember 1994 bestanden habe, weil diese lediglich „Kernaussagen und Grundsätze“ für die dann von den Unternehmen durchzuführenden Mietfestsetzungen getroffen habe. Im übrigen seien die Aufgaben des Direktoriums nicht auf sie übergegangen; sie habe vielmehr entsprechend der gesetzlichen



Neuregelung einen eigenständigen Aufgabenbereich. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht wurde im Anhörungstermin am 9. Februar 1996 von der Bundesanstalt und dem nunmehr beteiligten Übergangspersonalrat übereinstimmend für erledigt erklärt. Anlaß dafür war ein richterlicher Hinweis, daß das Rechtsschutzinteresse für die Weiterverfolgung des Antrags entfallen sein dürfte, nachdem das Direktorium der Deutschen Bundespost und der Hauptpersonalrat nicht mehr existent seien; das Verfahren wurde sodann eingestellt.

Unter dem 10. Februar 1995 erteilte die Arbeitgeberin ihren Direktionen eine Anweisung, in der es u.a. hieß:

„wie aus dem beigefügten Schreiben des Direktoriums der Deutschen Bundespost vom 23.12.1994 hervorgeht, ist jetzt die Grundlage für den Mietzins bei BMW die untere Grenze der ortsüblichen Vergleichsmiete (im Sinne von § 2 MHG).

Wir bitten, die Mieten der telekomeigenen Wohnungen (BMW) unter Beachtung der im vorgenannten Schreiben aufgeführten Bedingungen anzupassen.

...“

Der zwischenzeitlich gebildete Antragsteller leitete am 13. Februar 1996 das vorliegende Verfahren ein. Er hat die Auffassung vertreten, ihm stehe hinsichtlich der von der Arbeitgeberin unter dem 10. Februar 1995 angeordneten Neufestsetzung der Mieten ein Mitbestimmungsrecht zu. Dieses sei nicht durch die Anweisung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994 eingeschränkt. Sie binde die Arbeitgeberin nicht, so daß ein das Mitbestimmungsrecht eröffnender Regelungsspielraum verbleibe. Die Anweisung sei schon wegen der fehlenden Zustimmung des Hauptpersonalrats unwirksam. Unabhängig davon betreffe sie allenfalls das Innenverhältnis der für die Meinungsbildung der Arbeitgeberin zuständigen Stellen. Eine Bindung ergebe sich auch nicht daraus, daß nunmehr die Bundesanstalt für Post und Telekommuni-



kation für die Festsetzung der Grundsätze der Wohnungsfürsorge zuständig sei und daß die Anweisung des Direktoriums kraft gesetzlicher Überleitungsregelung fortgelte, bis die Bundesanstalt diese abändere. Die Festlegung einer bestimmten Miethöhe gehöre nicht zu den Grundsätzen der Wohnungsfürsorge im gesetzlichen Sinne. Selbst wenn man dies anders sähe, könnte jedenfalls nicht angenommen werden, daß das bis zur Privatisierung bestehende Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung gänzlich entfallen sein soll. Da der bei der Bundesanstalt selbst gebildete Personalrat nicht zuständig sei, müsse für diesen Fall entweder angenommen werden, daß eine eventuelle Anweisung der Bundesanstalt hinsichtlich der Miethöhe das Mitbestimmungsrecht unberührt lasse, oder aber daß er, der Antragsteller, bereits bei Festsetzung der Grundsätze der Wohnungsfürsorge durch die Bundesanstalt selbst zu beteiligen sei.

Der Antragsteller hat zweitinstanzlich zuletzt beantragt

festzustellen, daß das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers aus § 87 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG gegenüber der Arbeitgeberin aufgrund der Regelung des Direktoriums der Deutschen Bundespost vom 23. Dezember 1994 nicht eingeschränkt ist.

Die Arbeitgeberin hat beantragt, den Antrag zurückzuweisen.

Sie hat die Auffassung vertreten, ein etwaiges Mitbestimmungsrecht des Hauptpersonalrats hinsichtlich der Anweisung vom 23. Dezember 1994 sei jedenfalls durch das verwaltungsgerichtliche Verfahren verbraucht. Dies folge auch aus den gesetzlichen Übergangsregelungen, wonach einmal eingeleitete Verfahren über Beteiligungsrechte nach den Bestimmungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes abzuwickeln gewesen seien. Die Anweisung des Direktoriums sei für sie nach wie vor verbindlich. Sie gelte kraft gesetzlicher Überleitungsregelung weiter, bis sie von



der jetzt zuständigen Stelle abgeändert werde. Dies sei die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, die für die Grundsätze der Wohnungsfürsorge zuständig sei. Ihr selbst, der Arbeitgeberin, stehe ein eigener Entscheidungsspielraum insoweit nicht zu, so daß es auch nicht zu einer mitbestimmten Regelung kommen könne.

Das Arbeitsgericht hat dem erstinstanzlich gestellten Antrag festzustellen, daß die Arbeitgeberin durch die Anweisung vom 10. Februar 1995 gegen das Beteiligungsrecht des Antragstellers verstoßen hat, stattgegeben. Das Landesarbeitsgericht hat den zweitinstanzlich umgestellten Antrag des Gesamtbetriebsrats abgewiesen. Mit der zugelassenen Rechtsbeschwerde verfolgt der Antragsteller den zuletzt gestellten Antrag weiter.

B. Der Rechtsbeschwerde des Gesamtbetriebsrats war stattzugeben. Das Recht des Antragstellers, bei Festsetzung der allgemeinen Nutzungsbedingungen für Werkmietwohnungen mitzubestimmen, ist entgegen der Auffassung des Landesarbeitsgerichts nicht durch die Verfügung des Direktoriums der Deutschen Bundespost vom 23. Dezember 1994 beschränkt.

I. Der Antrag ist zulässig.

1. Gegenstand der Überprüfung durch den Senat ist allein der zweitinstanzlich zuletzt gestellte Antrag, über den das Landesarbeitsgericht befunden hat. Dieser ist auslegungsbedürftig. Der Gesamtbetriebsrat möchte festgestellt wissen, daß sein Mitbestimmungsrecht aus § 87 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG gegenüber der Arbeitgeberin nicht eingeschränkt ist durch die Verfügung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994. Dieses Begehren schließt die Feststellung ein, daß an sich ein Mitbestimmungsrecht des Gesamtbetriebsrats besteht. Andernfalls könnte dieses nicht einge-



schränkt werden. Nicht Streitgegenstand ist hingegen die Frage, wie weit das Mitbestimmungsrecht bei Festsetzung des Mietzinses im einzelnen reicht.

In diesem Sinne hat auch das Landesarbeitsgericht den Antrag verstanden. Es hat entscheidend darauf abgestellt, daß das Mitbestimmungsrecht des Gesamtbetriebsrats insoweit entfällt, als infolge der Bindung der Arbeitgeberin an die Verfügung des Direktoriums für die Arbeitgeberin kein die Mitbestimmung eröffnender Regelungsspielraum verbleibt.

2. An der so verstandenen Feststellung hat der Gesamtbetriebsrat ein Rechtsschutzinteresse. Nach ständiger Senatsrechtsprechung kann der Streit über das Bestehen und den Umfang eines Mitbestimmungsrechts im Feststellungsverfahren geklärt werden (zuletzt etwa Senatsbeschluß vom 16. Juni 1998 - 1 ABR 67/97 - AP Nr. 92 zu § 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung, zu B I 2 der Gründe). Dazu gehört auch die klärungsbedürftige Frage, ob das Mitbestimmungsrecht deshalb beschränkt ist, weil dem Arbeitgeber aufgrund einer verbindlichen Vorgabe durch Dritte kein Regelungsspielraum bleibt.

Es geht auch nicht nur um einen in der Vergangenheit liegenden abgeschlossenen Vorgang, der für die Beteiligten keine Rechtswirkungen mehr entfaltet. Die Arbeitgeberin hat sich in ihrer Anweisung vom 10. Februar 1995 ausdrücklich auf die Verfügung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994 berufen, zu deren Umsetzung sie sich nach wie vor verpflichtet fühlt und hinsichtlich derer sie wegen ihrer Bindung ein Beteiligungsrecht des Antragstellers generell verneint. Besteht diese Bindung nicht, so kann der Gesamtbetriebsrat nach wie vor von seinem Mitbestimmungsrecht Gebrauch machen.



II. Der Antrag ist entgegen der Auffassung des Landesarbeitsgerichts begründet. Der Regelungsspielraum der Arbeitgeberin ist durch die Verfügung des Direktiums vom 23. Dezember 1994 nicht bindend eingeschränkt. Deshalb ist auch das Mitbestimmungsrecht des Antragstellers durch die Verfügung nicht berührt.

1. Das Landesarbeitsgericht ist im Ergebnis zutreffend davon ausgegangen, daß die Ausübung des geltend gemachten Mitbestimmungsrechts in die Zuständigkeit des Gesamtbetriebsrats fällt. Diese ergibt sich nach § 50 Abs. 1 BetrVG daraus, daß die Angelegenheit verschiedene Betriebe des Unternehmens betrifft und durch die Einzelbetriebsräte nicht geregelt werden kann. Das ist schon dann anzunehmen, wenn der Arbeitgeber Leistungen, über deren Einführung er mitbestimmungsfrei entscheiden kann, nur unter der Voraussetzung gewähren will, daß sie unternehmenseinheitlich geregelt werden (s. etwa Senatsbeschluß vom 30. August 1995 - 1 ABR 4/95 - BAGE 80, 366, 372 = AP Nr. 29 zu § 87 BetrVG 1972 Überwachung, zu B 2 b der Gründe).

Davon ist hier aber auszugehen. Die Entscheidung, Werkmietwohnungen zur Verfügung zu stellen, ist mitbestimmungsfrei (s. etwa Senatsbeschluß vom 23. März 1993 - 1 ABR 65/92 - AP Nr. 8 zu § 87 BetrVG 1972 Werkmietwohnungen, zu B II 2 a der Gründe). Sie wurde schon vor der Privatisierung für den gesamten Bereich der Deutschen Bundespost einheitlich geregelt. Auch nach der Privatisierung hält die nunmehr zuständige Arbeitgeberin an einer unternehmenseinheitlichen Regelung fest, wie u.a. das Schreiben vom 10. Februar 1995 zeigt. Hierin liegt ein hinreichend deutlicher Wille, die „freiwillige Leistung Werkmietwohnung“ nur unter der Voraussetzung anzubieten, daß die (mitbestimmungspflichtigen) Grundsätze der



Nutzung unternehmenseinheitlich festgelegt werden. Bereits dies begründet die Zuständigkeit des Gesamtbetriebsrats.

2. Zutreffend hat das Landesarbeitsgericht weiter angenommen, ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 87 BetrVG setze voraus, daß dem Arbeitgeber hinsichtlich der Maßnahme, für die der Betriebsrat das Mitbestimmungsrecht in Anspruch nimmt, ein Gestaltungsspielraum zusteht. Ist der Arbeitgeber aufgrund gesetzlicher oder tariflicher Vorschriften gebunden, eine bestimmte Regelung vorzunehmen, schließt dies nach § 87 Abs. 1 Eingangssatz BetrVG eine Mitbestimmung des Betriebsrats aus. Eine die Mitbestimmung einschränkende Bindung kann sich nach der Senatsrechtsprechung auch aufgrund eines Verwaltungsaktes ergeben, der den Arbeitgeber verpflichtet, eine bestimmte Maßnahme vorzunehmen bzw. zu unterlassen. Der Betriebsrat kann dann nicht unter Berufung auf sein Mitbestimmungsrecht eine hiervon abweichende Regelung verlangen; insoweit ist das Mitbestimmungsrecht beschränkt (Senatsbeschluß vom 26. Mai 1988 - 1 ABR 9/87 - BAGE 58, 297 = AP Nr. 14 zu § 87 BetrVG 1972 Ordnung des Betriebes = EzA § 87 BetrVG 1972 Nr. 11 m. zust. Anm. Löwisch/Rieble = SAE 1989, 138 m. zust. Anm. Fabricius = AuR 1989, 97 m. abl. Anm. Beck/Trümner, S. 77 ff.; Senatsbeschluß vom 9. Juli 1991 - 1 ABR 57/90 - BAGE 68, 127 = AP Nr. 19 zu § 87 BetrVG 1972 Ordnung des Betriebes - die gegen diese Entscheidung eingelegte Verfassungsbeschwerde des Betriebsrats wurde nicht zur Entscheidung angenommen, BVerfG Beschluß vom 22. August 1994 - 1 BvR 1767/91 und 1117/92 - AP Nr. 2 zu § 87 BetrVG 1972 Gesetzesvorbehalt). Eine dementsprechende Einschränkung folgt jedoch entgegen der Auffassung des Landesarbeitsgerichts nicht aus der Verfügung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994.



a) Das Landesarbeitsgericht ist allerdings zu Recht davon ausgegangen, daß die Anweisung mit Auflösung des Direktoriums nicht ersatzlos entfallen ist. Sie hat vielmehr gemäß § 16 Abs. 1 PostUmwG fortgewirkt.

aa) Die Zuständigkeit des Direktoriums für die Anweisung folgte aus § 9 Abs. 2 PostVerfG. Danach wurden die betrieblichen Sozialangelegenheiten für den gesamten Bereich der Bundespost durch das Direktorium einheitlich wahrgenommen. Der Begriff der betrieblichen Sozialangelegenheiten umfaßt auch die betriebliche Wohnungswirtschaft. Das machen schon der personalvertretungsrechtliche und der betriebsverfassungsrechtliche Sprachgebrauch deutlich, wonach die jeweiligen Mitbestimmungsrechte hinsichtlich Werkmietwohnungen unter die „sozialen Angelegenheiten“ eingeordnet sind. Insoweit besteht zwischen den Beteiligten auch kein Streit.

bb) Die Anweisung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994 gehört zu den fortwirkenden „Vorschriften“ im Sinne der Überleitungsregelung des § 16 Abs. 1 PostUmwG. Soweit keine andere Regelung besteht oder getroffen wird, gehen danach die in Vorschriften enthaltenen Rechte und Pflichten, Befugnisse und Zuständigkeiten der Unternehmen der Deutschen Bundespost bis zum Erlaß einer anderslautenden Regelung auf das jeweilige Nachfolgeunternehmen über. Als Vorschriften in diesem Sinne sind nicht nur Gesetze und Rechtsverordnungen zu verstehen, sondern auch verwaltungsinterne Vorschriften etwa in Verfügungsform. Diese vom Wortlaut gedeckte Auslegung entspricht dem Sinn und Zweck der Überleitungsregelung. Sie sollte verhindern, daß nach der Privatisierung weite Bereiche der neuorganisierten Unternehmen in einen ungeregelten Zustand gerieten, weil die jetzt zuständigen Stellen nicht im unmittelbaren Anschluß an die Umstellung sofort Neuregelungen treffen konnten. Es sollte ein „geregelter“ Übergang ermöglicht werden.



Daß nicht nur externe, sondern auch verwaltungsinterne Regelungen erfaßt sein sollten, folgt zweifelsfrei aus den Gesetzesmaterialien. Im Regierungsentwurf in der Überleitungsvorschrift waren zunächst nur Rechtsvorschriften erwähnt (§ 9, s. BT-Drucks. 12/7270 i. V. m. 12/6718, S. 22). Dazu war in der Begründung ausgeführt, der Begriff Rechtsvorschriften erfasse Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften im Sinne von Art. 86 Satz 1 GG, jedoch nicht politische Zielvorgaben oder Direktoriumsbeschlüsse (BT-Drucks. 12/6718, S. 90). In der Beschlußempfehlung des Ausschusses für Post und Telekommunikation wurde demgegenüber die Aufnahme des Begriffs „Vorschriften“ statt „Rechtsvorschriften“ empfohlen. Damit sollte klargestellt werden, daß neben Rechtsvorschriften auch verwaltungsinterne Vorschriften, die teilweise in Verfügungsform erlassen seien, erfaßt wurden (BT-Drucks. 12/8060, S. 45, 192 f.). Dieser Empfehlung entspricht die Gesetz gewordene Regelung (vgl. zur Entstehungsgeschichte auch Fangmann/Lörcher/Scheurle/Schwemmler/Wehner, Telekommunikations- und Postrecht, 2. Aufl., § 16 PostUmwG Rz 7 ff.).

Die Regelung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994 ist als verwaltungsinterne Vorschrift in diesem Sinne anzusehen. Sie gilt als solche grundsätzlich nach § 16 PostUmwG weiter, bis sie durch die nunmehr zuständige Stelle abgeändert wird.

b) Eine Bindung, die zu einer Beschränkung eines Mitbestimmungsrechts führen könnte, kann aber nicht entstehen, soweit die Arbeitgeberin selbst „zuständige Stelle“ in diesem Sinne ist, die Anordnung also ändern könnte. Insoweit bleibt der Arbeitgeberin ein Regelungsspielraum. Dies hat das Landesarbeitsgericht zwar zutreffend erkannt, es ist aber davon ausgegangen, zuständige Stelle sei nunmehr



nicht die Arbeitgeberin, sondern die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, so daß (bis zu einer abweichenden Regelung durch diese) die Arbeitgeberin nach wie vor an die Anweisung vom 23. Dezember 1994 gebunden sei. Das überzeugt nicht.

aa) Gemäß § 27 BAPostG legt die Bundesanstalt die Grundsätze der Wohnungsfürsorge für die Aktiengesellschaften fest. Der Begriff der Wohnungsfürsorge ist dahin zu verstehen, daß er die gesamte Wohnungswirtschaft der Aktiengesellschaften erfaßt, also auch die hier betroffenen, ehemals posteigenen Bundesmietwohnungen, die jetzt im Eigentum der Arbeitgeberin (bzw. der anderen Aktiengesellschaften) stehen. Er ist nicht erkennbar beschränkt auf die sog. Postdarlehenswohnungen, die mit öffentlichen Wohnungsfürsorgemitteln gefördert sind und bei denen deshalb der Deutschen Bundespost - entsprechend nunmehr den Nachfolgesellschaften - ein Besetzungsrecht zustand; diese Wohnungen unterliegen der Mietpreisbindung nach den Bestimmungen des Wohnungsbindungsgesetzes. Im Gegensatz dazu sind die hier betroffenen, im Eigentum der Arbeitgeberin stehenden Wohnungen nicht preisgebunden. Sie unterliegen vielmehr dem Gesetz zur Regelung der Miethöhe (MHG), worauf in der Anordnung des Direktoriums auch Bezug genommen wird.

bb) Dies hat das Landesarbeitsgericht als selbstverständlich vorausgesetzt. Demgegenüber hat die Bundesanstalt in dem gleichfalls beim Senat anhängigen Verfahren 1 ABR 64/98 u.a. den Standpunkt vertreten, der in § 27 BAPostG verwandte Begriff Wohnungsfürsorge sei auf die Wohnungen beschränkt, die im technischen Sinne mit Mitteln der Wohnungsfürsorge gefördert sind. Hierauf hat der Senat



hingewiesen. Träfe dies zu, entfielen eine Beschränkung der Arbeitgeberin hinsichtlich der streitigen Mietwohnungen in jedem Fall.

Eine solche Verengung des Begriffs der Wohnungsfürsorge ist jedoch der gesetzlichen Regelung des § 27 BAPostG nicht zu entnehmen. Der Begriff Wohnungsfürsorge erfaßt nach seinem allgemeinen Wortsinn jede Form der Wohnungswirtschaft, die ein Arbeitgeber im Interesse seiner Belegschaft betreibt, also auch die Bereitstellung eigener Werkmietwohnungen. Darin liegt regelmäßig ein Element der Fürsorge, unabhängig davon, ob der Arbeitgeber mit dem Angebot der Wohnungen auch eigene Zwecke verfolgt (etwa die Anwerbung von Arbeitnehmern).

Dafür, daß § 27 BAPostG die gesamte Wohnungswirtschaft der ehemaligen Deutschen Bundespost und nicht nur die aus Wohnungsfürsorgemitteln geförderten Wohnungen im Sinne mietpreisgebundener Wohnungen betrifft, sprechen weiterhin der erkennbare Zweck der Regelung und die Gesetzesmaterialien. Durch die der Bundesanstalt eingeräumte Rahmenkompetenz sollte Vorsorge getroffen werden, daß das bisher breit angelegte Wohnungswesen nach der Aufteilung auf die drei selbständigen Aktiengesellschaften einheitlich und sozialverträglich fortgeführt wurde. Diese Zielsetzung trifft in gleicher Weise auf die posteigenen Bundesmietwohnungen zu wie auf die aus Wohnungsfürsorgemitteln geförderten Postdarlehenswohnungen. Dem entspricht auch die Begründung des Regierungsentwurfs, wenn zu § 21 (dem späteren § 27 BAPostG) ausgeführt wird, die gesetzliche Regelung gewährleiste die Fortsetzung der unternehmensspezifischen Wohnungswirtschaft und -fürsorge unter der Klammer einer einheitlichen Konzeption, die von der Bundesanstalt vorgegeben werde (BT-Drucks. 12/6718, S. 85). Mit der unternehmensspezifi-



schen Wohnungswirtschaft und -fürsorge war ersichtlich das gesamte Wohnungswesen der damaligen Bundespost gemeint.

In der Beschlußempfehlung des Ausschusses für Post und Telekommunikation wird auf eine Erklärung der Bundesregierung zum Bereich „Wohnungsfürsorge und Wohnungswirtschaft“ verwiesen, wonach auch im Rahmen der Umwandlung der öffentlichen Unternehmen in Aktiengesellschaften das Angebot an Wohnungen unter Berücksichtigung der bisherigen Förderung in angemessenem Umfang sozialverträglich gesichert werde (BT-Drucks. 12/8060, S. 4 und S. 186). Der Ausschußvorsitzende erklärte in der Abschlusssitzung des Ausschusses u.a., es sei klar, daß die Absicht bestehe, dafür zu sorgen, daß nicht nach Bildung der Aktiengesellschaften eines der Unternehmen einen Teil der posteigenen Wohnungen verkaufe; diese Interpretation ist von allen Fraktionen und der Bundesregierung ausdrücklich gebilligt worden (BT-Drucks. 12/8060, S. 186). Aus der Entstehungsgeschichte wird also deutlich, daß die Regelung in § 27 BAPostG nicht nur die aus Wohnungsfürsorgemitteln im engeren Sinne geförderten, preisgebundenen Postwohnungen betraf, sondern auch die posteigenen Wohnungen.

c) Das Landesarbeitsgericht hat angenommen, zu den von der Bundesanstalt festzulegenden „Grundsätzen der Wohnungsfürsorge“ gehörten eine grundsätzliche Regelung des Mietniveaus sowie die Vorgaben für Verfahrensgrundsätze zu dessen Festlegung. Nichts anderes als solche Grundsätze enthalte die Verfügung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994. Dem vermag der Senat nicht zu folgen.

aa) § 27 BAPostG definiert den Begriff der Wohnungsfürsorge nicht näher.

Wohnungsfürsorge (im dargelegten umfassenden Sinn einschließlich der Fürsorge für die ehemaligen Bundesmietwohnungen) erfaßt auch Fragen des Mietzinses. Der



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

Mietzins ist aus der Sicht derjenigen, denen die Fürsorge zuteil wird - nämlich der Mieter -, einer der wichtigsten Faktoren. Daß es nicht nur um das Ob der Wohnungsfürsorge - also insbesondere die Frage, ob überhaupt noch und in welchem Umfang Wohnungen angeboten werden -, sondern auch um das Wie - also die Bedingungen der Nutzung - ging, wird wiederum aus den Gesetzesmaterialien deutlich. Mit der gesetzlichen Regelung sollte die Fortsetzung der unternehmensspezifischen Wohnungswirtschaft und -fürsorge gewahrt werden (BT-Drucks. 12/6718, S. 85). Die Bundesregierung hatte ausdrücklich erklärt, daß auch nach Umwandlung der bisherigen öffentlichen Unternehmen in Aktiengesellschaften das Angebot an Wohnungen im Rahmen der bisherigen Förderung in angemessenem Umfang sozialverträglich gesichert werde (BT-Drucks. 12/8060, S. 4 und S. 186). Insofern ist es richtig, daß zu den Grundsätzen der Wohnungsfürsorge nach § 27 BAPostG auch Grundsätze der Mietzinsbildung gehören.

Die Bundesanstalt hat aber nur Grundsätze festzulegen. Dies bedeutet schon nach dem Wortlaut, daß sie keine abschließenden Regelungen vorgeben soll. Die angestrebte einheitliche Konzeption muß Raum für unternehmensspezifische Ausgestaltung belassen (s. auch Fangmann u.a., aaO, § 27 BAPostG Rz 3). Entgegen der Auffassung des Landesarbeitsgerichts ist es nicht Aufgabe der Bundesanstalt, für die Wirtschaftlichkeit der unternehmensspezifischen Wohnungsfürsorge zu sorgen. Das Gegenteil ergibt sich nicht aus § 26 Abs. 7 BAPostG, wonach die Bundesanstalt verpflichtet ist, die Wirtschaftlichkeit der dort erfaßten betrieblichen Sozialeinrichtungen zu prüfen. Eine entsprechende Festlegung fehlt gerade für den gesondert geregelten Bereich der Wohnungsfürsorge, auch wenn man ihn in einem allgemeinen Sinn als „betriebliche Sozialeinrichtung“ einordnen wollte. Zweck der



übergeordneten Kompetenz der Bundesanstalt war nicht die Sicherung der Wirtschaftlichkeit des Wohnungsbestandes, sondern die Sicherung eines sozialverträglichen Angebots der Wohnungen. Im Vordergrund stand also der Fürsorgegedanke. Eine ausweitende Auslegung der Kompetenz der Bundesanstalt ist schon deshalb nicht angebracht, weil Fragen der Wirtschaftlichkeit als typisch unternehmerische Aufgaben auch sonst nicht zu deren Aufgaben gehören.

bb) Gemessen an diesen Vorgaben ist die Regelung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994 keine Festsetzung von „Grundsätzen der Wohnungsfürsorge“ im Sinne von § 27 BAPostG. Sie geht vielmehr darüber hinaus, indem sie für die damaligen Unternehmensbereiche die Mieten bindend festsetzte, ohne Entscheidungsspielraum zu lassen. Die Verfügung vom 23. Dezember 1994 beschränkt sich nicht auf eine Rahmenvorgabe etwa in dem Sinne, daß sie nur einen allgemeinen Quadratmeterpreis vorgäbe, der in der Summe zu erwirtschaften wäre oder nicht überschritten werden dürfte. Sie legt vielmehr fest, daß für alle Wohnungen die untere ortsübliche Vergleichsmiete anzusetzen ist. Das läßt keinen Spielraum für unternehmenseigene Entscheidungen. Eine so weit gehende Regelung mag durch die Zuständigkeit des Direktoriums gedeckt gewesen sein, als dieses generell für die „betrieblichen Sozialangelegenheiten“ zu sorgen hatte. Der Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt ist aber weniger weit gefaßt; sie ist nicht zuständig für die Sozialangelegenheiten der einzelnen Aktiengesellschaften, sondern legt nur die Grundsätze der Wohnungsfürsorge fest.

Dieses Ergebnis wird bestärkt durch den mit § 27 BAPostG verfolgten Zweck. Danach erscheint es fraglich, ob die Bundesanstalt den Aktiengesellschaften überhaupt eine einheitliche Erhöhung der Mieten vorschreiben darf. Anlaß für die



Weisung des Direktoriums waren die Beanstandungen des Bundesrechnungshofs, die Mieten seien im Verhältnis zu anderen Bundesmietwohnungen zu niedrig angesetzt. Es ging also nicht um eine sozialverträgliche Nutzung im Interesse der Mieter, sondern um wirtschaftliche Interessen des damaligen Eigentümers. Die Wahrung dieser wirtschaftlichen Interessen obliegt jetzt aber den neu gebildeten Aktiengesellschaften selbst. Die übergeordnete Kompetenz der Bundesanstalt sollte nur den sozialverträglichen Fortbestand der Wohnungswirtschaft sichern (vgl. auch Fangmann u.a., aaO, § 27 BAPostG Rz 2, wonach die Regelung einem gewerkschaftlichen Anliegen entsprach). Diesem Ziel widerspräche es, wenn die Bundesanstalt ohne weiteres in der Lage wäre, die Aktiengesellschaften durch bindende Vorgaben zur Erhöhung der Mieten und damit zur Einschränkung des Aufwandes für die Wohnungswirtschaft zu zwingen.

d) Eine solche Auslegung würde sich auch nicht in das System der Mitbestimmungsrechte einfügen. Es ist nicht ersichtlich, daß die gesetzliche Regelung, die vorrangig den Interessen der Arbeitnehmer als Nutzer der Wohnungsfürsorge diene, sonst bestehende Mitbestimmungsrechte der (jetzt zuständigen) Betriebsräte zurückdrängen sollte.

aa) Gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG erstreckt sich das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Werkmietwohnungen auch auf die allgemeine Festsetzung der Nutzungsbedingungen. Hierzu gehören die Grundsätze der Mietzinsbildung (s. schon Senatsbeschluß vom 13. März 1973 - 1 ABR 16/72 - BAGE 25, 93 = AP Nr. 1 zu § 87 BetrVG 1972 Werkmietwohnungen, zu II B 3 und 4 der Gründe; Senatsbeschluß vom 28. Juli 1992 - 1 ABR 22/92 - AP Nr. 7 zu § 87 BetrVG 1972 Werkmietwohnungen; Fitting/Kaiser/Heither/Engels, BetrVG, 19. Aufl., § 87 Rz 393 ff.;



MünchArbR/Matthes, § 332 Rz 15 ff.; Richardi, BetrVG, 7. Aufl., § 87 Rz 764 ff. - m.w.N.).

Dieses Mitbestimmungsrecht besteht allerdings nur im Rahmen der vom Arbeitgeber vorgegebenen finanziellen Dotierung. Die Entscheidung des Arbeitgebers, überhaupt Wohnungen zur Verfügung zu stellen, ist ebenso mitbestimmungsfrei wie die abstrakte Bestimmung des Kreises der Nutzungsberechtigten und die Frage, welche finanziellen Mittel der Arbeitgeber für die betriebliche Wohnungswirtschaft aufwenden will. Insoweit gelten dieselben Grundsätze wie für betriebliche Sozialeinrichtungen im Sinne des § 87 Abs. 1 Nr. 8 BetrVG (vgl. dazu schon Senatsbeschluß vom 13. März 1973, aaO, zu II B 3 der Gründe; Senatsbeschluß vom 23. März 1993 - 1 ABR 65/92 - AP Nr. 8 zu § 87 BetrVG 1972 Werkmietwohnungen, zu B II 2 a der Gründe; Fitting/Kaiser/Heither/Engels, aaO; Matthes, aaO; Richardi, aaO). Materiell geht es also auch hier um eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit innerhalb des mitbestimmungsfrei vorgegebenen Dotierungsrahmens (vgl. etwa Richardi, aaO, § 87 Rz 766). Das Mitbestimmungsrecht bei der Festsetzung der Grundsätze des Mietzinses bezieht sich vor allem auf die Frage, ob die nach Vorgabe des Dotierungsrahmens auf die Mieter umzulegenden Mittel gleichmäßig verteilt werden oder ob nach sozialen oder sonstigen Gesichtspunkten gestaffelte Mieten einzuführen und nach welchen Kriterien diese zu berechnen sind (vgl. etwa MünchArbR/Matthes, aaO; Fitting/Kaiser/Heither/Engels, aaO, § 87 Rz 394; Richardi, aaO, § 87 Rz 766; Moll, Die Mitbestimmung des Betriebsrats beim Entgelt, S. 127 ff.; Roeder, Das betriebliche Wohnungswesen im Spannungsfeld von Betriebsverfassungsrecht und Wohnungsmietrecht, S. 203 ff.).



Zu Abgrenzungsschwierigkeiten kann zwar die Frage führen, wie der Dotierungsrahmen zu ermitteln ist (vgl. etwa Matthes, aaO), z.B., ob der Arbeitgeber den Rahmen so definieren kann, daß er die generell einzusetzenden Mittel nach einem abstrakten Ertragswert aller Wohnungen berechnet. Dies bedarf hier aber keiner Vertiefung. Die Anordnungen im Schreiben des Direktoriums sind jedenfalls nicht als Festlegung eines Dotierungsrahmens in diesem Sinne zu verstehen. Mit der Verfügung werden vielmehr weitergehend die „Verteilungsgrundsätze“ direkt geregelt, indem die Anhebung aller Mieten an die untere ortsübliche Vergleichsmiete vorgeschrieben wird. Diese Verteilungsgrundsätze werden aber vom Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG erfaßt. Es würde insoweit verdrängt, wenn man den Inhalt der Verfügung vom 23. Dezember 1994 als Festlegung allgemeiner Grundsätze der Wohnungsfürsorge im Sinne des § 27 BAPostG ansähe, die zu ändern nur die Bundesanstalt berechtigt wäre.

bb) Der Anwendungsbereich für Regelungen nach § 27 BAPostG bleibt auch bei einer solchen Auslegung weit genug. Die Koordinations- und Sicherungskompetenz der Bundesanstalt erstreckt sich nach wie vor auf die mitbestimmungsfrei zu entscheidenden Fragen, ob und in welchem Umfang überhaupt Wohnungsfürsorge betrieben wird, wie der generelle Kreis der Nutzungsberechtigten festzulegen ist und wie der Dotierungsrahmen angesetzt werden soll. Gerade hier hat die Vorgabe verbindlicher Regelungen durch die Bundesanstalt einen Sinn, da insoweit eine Sicherung des sozialverträglichen Fortbestandes der Wohnungswirtschaft durch die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte nicht gewährleistet werden kann.

3. Eine Bindung der Arbeitgeberin liegt demnach nicht vor. Ihr steht vielmehr nach wie vor ein Regelungsspielraum zu, so daß das Mitbestimmungsrecht des Ge-



samtbetriebsrats bei Festlegung der allgemeinen Nutzungsbedingungen nicht eingeschränkt ist. Dem Feststellungsantrag ist daher stattzugeben. Damit ist noch nicht abschließend darüber entschieden, wie weit das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei der Neufestsetzung von Mietzinsen überhaupt geht. Nach dem Streitgegenstand genügt die Feststellung, daß die in der Verfügung vom 23. Dezember 1994 angeordnete gleichmäßige Heraufsetzung der Mietzinsen jedenfalls in das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats eingreifen würde.

Bei dieser Sachlage bedarf es keiner Auseinandersetzung mit der Frage, wie zu verfahren wäre, wenn die Bundesanstalt eine entsprechende Regelung als Verwaltungsakt träfe und diese bestandskräftig würde, insbesondere, ob die Arbeitgeberin etwa verpflichtet wäre, im Interesse des Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats hiergegen vorzugehen (offengelassen im Senatsbeschluß vom 26. Mai 1988 - 1 ABR 9/87 - BAGE 58, 297, 304 = AP Nr. 14 zu § 87 BetrVG 1972 Ordnung des Betriebes, zu II 4 der Gründe). Es bedarf weiter auch nicht der Klärung, ob die Entscheidung des Direktoriums vom 23. Dezember 1994 eventuell deshalb nicht gem. § 16 PostUmwG fortbestanden hat, weil sie unter Verletzung von Mitbestimmungsrechten des damaligen Hauptpersonalrats erlassen wurde, was das Landesarbeitsgericht allerdings mit beachtlichen Argumenten verneint hat.

Dieterich Wißmann Rost

Spiegelhalter Lappe



JLaw – Gesetze und Urteile
Kostenlos
Über 200 Gesetze
Über 100.000 Urteile
[\(mobile App\)](#)



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)