

Aktenzeichen: 4 AZR 364/89

Bundesarbeitsgericht 4. Senat Urteil vom 17. Oktober 1990
- 4 AZR 364/89 -

I. Arbeitsgericht
Düsseldorf

Urteil vom 27. Oktober 1988
- 11 Ca 3954/88 -

II. Landesarbeitsgericht
Düsseldorf

Urteil vom 31. Januar 1989
- 3 Sa 1517/88 -

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



Entscheidungsstichwort:

Senkung einer vertraglichen Zulage durch RechtsVO

Gesetz:

BGB § 611 Lohnzuschläge; GG Art. 9 Abs. 3, 80; Verf NW Art. 70; WohnungsbauförderungsG NW i. d. F. vom 30. September 1979 (GV NW 1979, 630) §§ 11, 21, 27; VO zur Änderung der Anstaltsordnung der Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. Juni 1988 (GV NW 1988, 248)

Leitsätze:

Ermächtigt ein Gesetz durch Rechtsverordnung zur Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen, so müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung hinreichend bestimmt sein. Ob diesen Anforderungen § 11 WohnungsbauförderungsG NW genügt, ist zweifelhaft, kann der Senat aber wegen der Vorlagepflicht an den Verfassungsgerichtshof nicht entscheiden.

Die Änderung der Anstaltsordnung durch die VO zur Änderung der Anstaltsordnung der Wohnungsbauförderungsanstalt, mit der die Anpassung der ministerialähnlichen Zulage an die jeweiligen Gehälter beseitigt wurde, ist dahin auszulegen, daß der Vorstand der Anstalt berechtigt ist, mit arbeitsrechtlichen Mitteln die Zulage zu ändern; die Anstaltsordnung wirkt aber nicht normativ auf die Arbeitsverhältnisse ein.

41.



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

4 AZR 364/89
3 Sa 1517/88 Düsseldorf

Verkündet am
17. Oktober 1990

Haust,
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamter
der Geschäftsstelle

Im Namen des Volkes!

Urteil

hat der Vierte Senat des Bundesarbeitsgerichts aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Oktober 1990 durch den Vorsitzenden Richter Schaub, die Richter Dr. Freitag und Schneider sowie die ehrenamtlichen Richter Lehmann und Kamm für Recht erkannt:



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



[JLaw – für Android](#)



[JLaw – für iOS](#)

- 2 -

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Landesarbeitsgerichts Düsseldorf vom 31. Januar 1989 - 3 Sa 1517/88 - wird auf Kosten der Beklagten mit der Maßgabe zurückgewiesen, daß Zinsen nur aus dem sich aus 22,52 DM brutto ergebenden Nettobetrag zu zahlen sind.

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

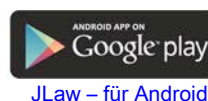
T a t b e s t a n d :

Der Kläger ist bei der Beklagten, einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, seit dem 1. April 1961 als Angestellter beschäftigt. Auf das Arbeitsverhältnis findet aufgrund arbeitsvertraglicher Vereinbarung der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) Anwendung. Der Kläger erhält Vergütung nach VergGr. III BAT. Zwischen den Parteien ist ferner arbeitsvertraglich vereinbart, daß der Kläger einen Zuschlag in Höhe von 23 v. H. seiner jeweiligen Grundvergütung erhält.

Die Gewährung von Zuschlägen, die gestaffelt nach Vergütungsgruppen 15 v. H. bis 25 v. H. der jeweiligen Grundvergütung betragen, beruht auf einem Beschluß des Verwaltungsrates der Beklagten vom 28. Februar 1958. Die Regelung erfolgte in Anlehnung an vergleichbare Regelungen über die Ministerialzulage und die Zulagen im Bereich der Landeszentralbanken und der Bank Deutscher Länder. Nachdem aufgrund des Haushaltsstrukturgesetzes 1975 derartige Zulagen an künftigen allgemeinen Besoldungsverbesserungen nicht mehr teilnahmen, versuchte das Land Nordrhein-Westfalen eine entsprechende Regelung für die den Angestellten der Beklag-



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



ten arbeitsvertraglich zugesagten Zuschläge zu erreichen. Da eine freiwillige Regelung von der Mehrzahl der Angestellten abgelehnt wurde, und einseitige arbeitsrechtliche Möglichkeiten von der Beklagten als nicht erfolgversprechend beurteilt wurden, erließ der für die Aufsicht über die Beklagte zuständige Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr am 22. Juni 1988 eine Rechtsverordnung, mit der § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung der Beklagten dahingehend geändert wurde, daß die mit den vor dem 1. November 1986 eingestellten Angestellten vereinbarten Zuschläge mit Wirkung vom 1. Januar 1988 künftig an allgemeinen Verbesserungen der Vergütungen nicht teilnehmen. Als Rechtsgrundlage für diese Rechtsverordnung wurde § 11 des Wohnungsbauförderungsgesetzes NW herangezogen; in dieser Vorschrift wird der zuständige Minister zum Erlaß einer Anstaltsordnung für die Beklagte ermächtigt, in der die Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Bediensteten der Beklagten zu regeln sind. Die Rechtsverordnung trat am 1. Juli 1988 in Kraft.

Im Hinblick auf die Änderung der Anstaltsordnung zahlte die Beklagte dem Kläger ab 1. Juli 1988 nur noch einen Zuschlag in Höhe von 23 v. H. seiner Grundvergütung bezogen auf den 1. Januar 1988 und damit einen um 22,52 DM brutto pro Monat geringeren Betrag als ihm nach der allgemeinen Verbesserung seiner Vergütung ab 1. März 1988 zugestanden hätte.

Der Kläger hat die Auffassung vertreten, daß die Beklagte weiterhin verpflichtet sei, ihm den Zuschlag bezogen auf seine jeweilige Grundvergütung zu zahlen. Die gesetzliche Vorschrift des § 11 Wohnungsbauförderungsgesetz NW sei keine hinreichende



Ermächtigungsgrundlage für eine Anstaltsordnung, durch die unmittelbar in arbeitsvertraglich begründete Ansprüche eingegriffen werde. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung seien nicht bestimmt, so daß den Anforderungen an eine Ermächtigungsgrundlage im Sinne von Art. 70 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Art. 80 GG nicht genügt werde. Die Anstaltsordnung verstoße zudem gegen Art. 14 GG, da sie ohne Entschädigungsregelung in eine arbeitsvertraglich begründete Rechtsposition eingreife. Auch sei im Hinblick auf ihre Rückwirkung das Rechtsstaatsprinzip verletzt.

Der Kläger hat beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, an ihn 22,52 DM
nebst 4 % Zinsen seit dem 15. Juli 1988 zu zahlen.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Die Beklagte hat die Auffassung vertreten, daß dem Kläger ab 1. Juli 1988 ein Anspruch auf den dynamisierten Bezug des Zuschlags nicht mehr zusteht. Der Landesgesetzgeber habe nach Art. 74 Nr. 12 GG die Gesetzgebungskompetenz, da der Bund auf dem Gebiet des Zulagenwesens bisher gesetzgeberisch nicht tätig geworden sei. Von dieser Gesetzgebungskompetenz sei durch § 11 Wohnungsbauförderungsgesetz NW Gebrauch gemacht worden, indem der



zuständige Minister ermächtigt worden sei, in einer Anstaltsordnung die Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Bediensteten der Beklagten zu regeln. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung seien hinreichend bestimmt. Da nach § 21 Abs. 3 Wohnungsbauförderungsgesetz NW der Dienst bei der Beklagten öffentlicher Dienst sei und insoweit Vergütungen weitgehend tariflich geregelt seien, sei hinreichend erkennbar, daß sich die Ermächtigung nur auf die Regelung zusätzlicher, freiwilliger Leistungen, wie sie durch die Zuschlagsgewährung erfolgten, beziehen könne.

Die im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlage erlassene Anstaltsordnung verstoße nicht gegen Art. 14 GG, da nur verhältnismäßig geringfügig in eine Vermögensposition des Klägers eingegriffen werde. Vergleichbare Zulagen seien bereits im Jahre 1975 eingefroren worden. Eine unzulässige Rückwirkung liege nicht vor, da bis zum Tage des Inkrafttretens der Verordnung am 1. Juli 1988 der Zuschlag in der arbeitsvertraglich vereinbarten Höhe gewährt worden sei.

Das Arbeitsgericht hat die Klage abgewiesen. Das Landesarbeitsgericht hat ihr stattgegeben. Mit der Revision begehrt die Beklagte die Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils. Der Kläger beantragt, die Revision zurückzuweisen. Dabei hat er seinen Zinsanspruch auf Zinsen aus dem Nettobetrag beschränkt.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die Revision ist unbegründet. Das Landesarbeitsgericht hat mit Recht erkannt, daß dem Kläger ein Anspruch auf einen Zuschlag



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



in Höhe von 23 v. H. seiner jeweiligen Grundvergütung zusteht, so daß die Beklagte verpflichtet ist, für den Monat Juli 1988 noch einen Betrag von 22,52 DM brutto zu zahlen. Dem arbeitsvertraglichen Anspruch des Klägers steht § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung nicht entgegen. Diese Bestimmung ist durch die Ermächtigungsgrundlage des § 11 Wohnungsbauförderungsgesetz NW nicht gedeckt, soweit sie unmittelbar in die arbeitsvertraglichen Beziehungen der Parteien eingreift.

Nach den Feststellungen des Landesarbeitsgerichts, die von der Beklagten mit der Revision nicht angegriffen werden, ist zwischen den Parteien arbeitsvertraglich vereinbart, daß dem Kläger ein Zuschlag entsprechend seiner Vergütungsgruppe in Höhe von 23 v. H. seiner jeweiligen Grundvergütung zusteht. Diese arbeitsvertragliche Vergütungsvereinbarung besteht über den 30. Juni 1988 hinaus fort.

Zwischen den Parteien ist unstreitig, daß eine einvernehmliche Änderung der arbeitsvertraglichen Vereinbarung über die Höhe des Zuschlags nicht zustande gekommen ist. Eine einseitige Befugnis der Beklagten, sich von der arbeitsvertraglichen Verpflichtung durch die Ausübung eines Widerrufsrechts lösen zu können, besteht nach den Feststellungen des Landesarbeitsgerichts nicht. Auch liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß der Anspruch des Klägers der Höhe nach unter dem rechtlichen Gesichtspunkt des Wegfalls der Geschäftsgrundlage ab 1. Juli 1988 gekürzt werden könnte. Eine Änderungskündigung mit dem Ziel, den Zuschlag von allgemeinen Verbesserungen der Vergütung auszuschließen, hat die Beklagte nicht ausgesprochen.



Der arbeitsvertragliche Anspruch des Klägers auf Zahlung des Zuschlags in Höhe von 23 v. H. der Grundvergütung, die ihm am 1. Juli 1988 zustand, kann demgemäß nur entfallen sein, wenn durch § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung die arbeitsvertragliche Vereinbarung über die Höhe des Zuschlags rechtswirksam in der Weise normativ gestaltet wurde, daß der Zuschlag nur noch bezogen auf die Grundvergütung, die dem Kläger am 1. Januar 1988 zustand, zu zahlen war. Dies hat das Landesarbeitsgericht mit Recht verneint.

Die vom Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr erlassene "Verordnung zur Änderung der Anstaltsordnung der Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. Juni 1988" hat folgenden Wortlaut:

Artikel I

§ 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung wird wie folgt neu gefaßt:

"Die ab dem 1. November 1986 eingestellten und künftig einzustellenden Angestellten erhalten zu den Vergütungen nach Absatz 1 Zuschläge nach Abschnitt I der Anlage. Diese Zuschläge sind nicht gesamtversorgungsfähig. Für die vor dem 1. November 1986 eingestellten Angestellten verbleibt es bei den in den Arbeitsverträgen im jeweiligen Einzelfall vereinbarten gesamtversorgungsfähigen Zuschlägen mit der Maßgabe, daß die Zuschläge, die nach den in Abschnitt II der Anlage bestimmten Vom-Hundert-Sätzen zur Grundvergütung gezahlt werden, mit Wirkung vom 1. Januar 1988 künftig an allgemeinen Verbesserungen der Vergütung nicht teilnehmen."



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



Rechtsgrundlage für den Erlaß der Anstaltsordnung ist § 11
Wohnungsbauförderungsgesetz NW. Diese Vorschrift lautet:

§ 11

Anstaltsordnung

- (1) Der Innenminister erläßt mit Zustimmung des Finanzministers eine Anstaltsordnung.
- (2) Die Anstaltsordnung muß nähere Bestimmungen enthalten über
 - a) die Einberufung und Beschlußfassung des Verwaltungsrates,
 - b) die Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Bediensteten der Wohnungsbauförderungsanstalt,
 - c) die Veröffentlichung des Jahresabschlusses und des Geschäftsberichts sowie sonstiger Bekanntmachungen der Wohnungsbauförderungsanstalt.

Soweit der Innenminister bzw. seit der Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden in der Fassung vom 19. März 1986 der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr in § 11 Abs. 2 Buchst. b Wohnungsbauförderungsgesetz NW ermächtigt wird, durch die Anstaltsordnung nähere Bestimmungen über die Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Bediensteten der Wohnungsbauförderungsanstalt zu erlassen, ist schon zweifelhaft, ob die gesetzliche Vorschrift den Anforderungen des Art. 70 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen genügt. Nach Art. 70 müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Aus der Ermächtigung zum Erlaß näherer Bestimmungen über die Dienst- und Arbeitsverhältnisse läßt sich eine umfassende Befugnis zur Regelung der arbeitsrechtlichen Beziehungen



zwischen der Beklagten und ihren Bediensteten herleiten, deren Ausübung weder ihrem Inhalt noch ihrem Zweck oder ihrem Ausmaß nach voraussehbar ist. Insbesondere läßt sich der gesetzlichen Vorschrift nicht entnehmen, ob der Verordnungsgeber nicht sogar ermächtigt wird, unter Außerachtlassung der in Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Tarifautonomie und des umfassenden arbeitsrechtlichen Grundsatzes des Günstigkeitsprinzips (vgl. BAGE - GS - 53, 42 = AP Nr. 17 zu § 77 BetrVG 1972) für die Angestellten der Beklagten Höchst Arbeitsbedingungen gesetzlich festzulegen.

Ob § 11 Abs. 2 Buchst. b Wohnungsbauförderungsgesetz NW den Anforderungen, die an eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zu stellen sind, genügt, kann jedoch dahinstehen. Soweit nämlich mit § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung in arbeitsvertraglich begründete Ansprüche eingegriffen werden soll, ist dies durch § 11 Abs. 2 Buchst. b Wohnungsbauförderungsgesetz NW als Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt. Da es sich bei § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung um eine Norm im Range unter einem förmlichen Gesetz handelt, kann der Senat diese Feststellung selbst treffen (vgl. BVerfGE 48, 40, 45).

Die gesetzliche Vorschrift des § 11 Abs. 2 Buchst. b Wohnungsbauförderungsgesetz NW ist dahingehend auszulegen, daß der Verordnungsgeber ermächtigt wird, die zuständigen Organe der Beklagten bei der Vereinbarung von Arbeitsverhältnissen zu binden. Der Verordnungsgeber wird jedoch nicht ermächtigt, die arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen der Beklagten und ihren Bediensteten normativ zu gestalten.



Schon der Wortlaut des § 11 Abs. 2 Buchst. b Wohnungsbauförderungsgesetz NW spricht dafür, daß sich die Befugnis des Verordnungsgebers nur auf eine Regelung des Innenverhältnisses zwischen dem Land und der Beklagten beziehen soll. Die gesetzliche Vorschrift enthält die Ermächtigung zum Erlaß einer Anstaltsordnung. Unter einer Anstaltsordnung ist die Regelung der äußeren (z. B. Zweck, Umfang, Gliederung, Trägerschaft) und der inneren (z. B. Organe, Bestellung, Zuständigkeiten) Verfassung einer Anstalt zu verstehen (Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl. 1987, § 98 Rz 42 f., § 99 Rz 1; Erichsen/Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 1988, § 56 II 2 b). Der Erlaß einer Anstaltsordnung ist damit ein organisatorischer Akt des Anstaltsträgers, wie dies auch in § 11 Abs. 2 Buchst. a und c Wohnungsbauförderungsgesetz NW deutlich zum Ausdruck kommt. In gleicher Weise ist auch § 11 Abs. 2 Buchst. b Wohnungsbauförderungsgesetz NW wegen der Befugnis zum Erlaß näherer Bestimmungen über die Arbeitsverhältnisse der Bediensteten auszulegen. Der Verordnungsgeber wird dadurch ermächtigt, den zuständigen Organen der Beklagten ebenso wie in den Fällen des § 11 Abs. 2 Buchst. a und c Wohnungsbauförderungsgesetz NW verbindliche Vorgaben zu machen. Er wird aber nicht ermächtigt, selbst die arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen der Beklagten und ihren Bediensteten, gegebenenfalls ohne Rücksicht auf die Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes, zu gestalten.

Dem Vorstand der Beklagten ist gemäß § 21 Wohnungsbauförderungsgesetz NW die Befugnis zur Einstellung von Angestellten und Arbeitern übertragen. Dem Vorstand ist damit auch die inhaltliche Gestaltung der Arbeitsverträge zugewiesen, ohne daß dem Land als



Anstaltsträger insoweit eine Mitwirkungsbefugnis eingeräumt wird. Daraus folgt, daß der Vorstand für die Beklagte verbindliche arbeitsvertragliche Vereinbarungen treffen kann. Mit dieser Befugnis ist es unvereinbar, wenn demgegenüber der Verordnungsgeber durch die Anstaltsordnung in die vom Vorstand begründeten Arbeitsverhältnisse eingreifen kann. Arbeitsvertragliche Ansprüche stünden in diesem Falle stets unter dem Vorbehalt der Abänderung durch die Anstaltsordnung. Ein solcher Vorbehalt läßt sich aber den gesetzlichen Bestimmungen nicht entnehmen.

Dem Anstaltsträger sind gesetzlich nur zwei Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die Gestaltung der arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen der Beklagten und ihren Bediensteten vorgegeben. Er kann einerseits sein Aufsichtsrecht nach § 27 Wohnungsbauförderungsgesetz NW ausüben. Eine aufsichtsrechtliche Beanstandung berechtigt die Beklagte jedoch nicht, die Erfüllung der arbeitsvertraglich eingegangenen Verpflichtungen zu verweigern (vgl. BAG Urteil vom 15. Dezember 1960 - 5 AZR 417/58 - AP Nr. 3 zu § 4 TVG Angleichungsrecht). Der Verordnungsgeber kann ferner durch die Anstaltsordnung dem Vorstand vorgeben, welche Bestimmungen dieser bei der Vereinbarung von Arbeitsverträgen zu beachten hat. Dies wird durch die Regelung in § 22 Abs. 1 der Anstaltsordnung deutlich; nach dieser richten sich die Arbeitsverhältnisse der Angestellten und Arbeiter nach dem für die Angestellten und Arbeiter des Landes Nordrhein-Westfalen geltenden Recht, soweit nichts besonderes vereinbart wird. Durch diese Regelung wird nicht außerhalb der Normen des Tarifvertragsgesetzes eine Tarifgebundenheit begründet, sondern nur eine Verpflichtung der Beklagten zur Vereinbarung der entsprechenden tariflichen Bestimmungen. In



gleicher Weise betraf § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung in der bis zum 30. Juni 1988 geltenden Fassung nur eine Regelung der Befugnis des Verwaltungsrates, auf Vorschlag des Vorstandes in Übereinstimmung mit dem zuständigen Ministerium Zuschläge zu den tariflichen Vergünstigungen zu gewähren, ohne daß durch die Anstaltsordnung selbst ein arbeitsvertraglicher Anspruch auf einen Zuschlag begründet wurde. Dieser kann durch § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung in der ab 1. Juli 1988 geltenden Fassung nicht gekürzt werden. Da die gesetzliche Vorschrift des § 11 Abs. 2 Buchst. b Wohnungsbauförderungsgesetz NW so auszulegen ist, daß sie nur eine Befugnis des Ordnungsgebers enthält, den Vorstand bei der Vereinbarung von Arbeitsbedingungen zu binden, fehlt es an einer Ermächtigungsgrundlage, soweit durch § 22 Abs. 2 der Anstaltsordnung normativ in arbeitsvertraglich begründete Rechtspositionen eingegriffen werden soll. Daraus folgt, daß die Beklagte über den 1. Juli 1988 hinaus weiterhin verpflichtet bleibt, dem Kläger den Zuschlag entsprechend der arbeitsvertraglichen Vereinbarung bezogen auf seine jeweilige Grundvergütung zu zahlen.

Die Beklagte hat die Kosten ihrer erfolglosen Revision nach § 97 Abs. 1 ZPO zu tragen.

Schaub

Schneider

Dr. Freitag

Lehmann

Kamm



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

