

# BUNDESARBEITSGERICHT



1 ABR 63/10  
8 TaBV 4/10  
Landesarbeitsgericht  
Köln

**Im Namen des Volkes!**

Verkündet am  
7. Februar 2012

## **BESCHLUSS**

Klapp, Urkundsbeamter  
der Geschäftsstelle

In dem Beschlussverfahren mit den Beteiligten

1.

Antragsteller,

2.

Arbeitgeberin, Beschwerdeführerin und Rechtsbeschwerdeführerin,

hat der Erste Senat des Bundesarbeitsgerichts aufgrund der Anhörung vom 7. Februar 2012 durch die Präsidentin des Bundesarbeitsgerichts Schmidt, die Richter am Bundesarbeitsgericht Dr. Linck und Prof. Dr. Koch sowie die ehrenamtlichen Richter Hayen und Dr. Hann für Recht erkannt:

Die Rechtsbeschwerde der Arbeitgeberin gegen den Beschluss des Landesarbeitsgerichts Köln vom 12. Mai 2010 - 8 TaBV 4/10 - wird zurückgewiesen.

## **Von Rechts wegen!**

### **Gründe**

- A. Die Beteiligten streiten über das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei der Nutzung von Parkflächen. 1
- Die Arbeitgeberin betreibt den Flughafen K. Sie beschäftigt rund 1.840 Mitarbeiter, die überwiegend im Sicherheitsbereich tätig sind. Antragsteller ist der bei ihr gebildete Betriebsrat. 2
- Die Arbeitgeberin stellt für ihre am Unternehmensstandort beschäftigten Mitarbeiter kostenlos Parkplätze zum Abstellen der Privat-Pkw zur Verfügung. Der überwiegende Teil der Parkflächen befindet sich außerhalb des Sicherheitsbereichs des Flughafens. Beschäftigte, die dort geparkt haben, müssen sich zunächst einer Sicherheitskontrolle unterziehen und danach zu Fuß oder per Shuttle den Weg zu ihrem Arbeitsplatz zurücklegen. Der andere Teil der Parkplätze befindet sich innerhalb des Sicherheitsbereichs des Flughafens. Mitarbeiter, die dort ihr Fahrzeug parken, können mit diesem in den Sicherheitsbereich einfahren und ihren Wagen dort abstellen. 3
- Die Arbeitgeberin legte im Schreiben vom 6. Februar 2009 fest, dass die im Sicherheitsbereich gelegenen Parkplätze von Mitgliedern der GBL-Runde, Assistent/innen der Geschäftsführung, Abteilungs- und Stabsstellenleitern mit einem Arbeitsplatz im Sicherheitsbereich, schwerbehinderten Arbeitnehmern, deren Ausweis einen bestimmten Vermerk trägt, sowie am Wochenende von Mitgliedern der Werksfeuerwehr genutzt werden dürfen. 4

Der Betriebsrat hat die Auffassung vertreten, die im Schreiben vom 6. Februar 2009 erfolgte Festlegung des Personenkreises, der die im Sicherheitsbereich gelegenen Parkplätze benutzen darf, habe nur mit seiner Zustimmung getroffen werden dürfen. 5

Der Betriebsrat hat - soweit für die Rechtsbeschwerde von Bedeutung - beantragt, 6

1. der Arbeitgeberin aufzugeben, die Festlegung vom 6. Februar 2009 betreffend die Berechtigung zum Parken im Sicherheitsbereich auf dem Betriebsgelände der Arbeitgeberin aufzuheben,
2. der Arbeitgeberin aufzugeben, es künftig zu unterlassen, einseitig ohne Beachtung des Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats festzulegen, welche Arbeitnehmer/innen berechtigt sind, mit dem Pkw in den Sicherheitsbereich zu fahren und dort zu parken.

Die Arbeitgeberin hat beantragt, die Anträge abzuweisen. Sie hat das Bestehen eines Mitbestimmungsrechts in Abrede gestellt und überdies gemeint, ein etwaiges Beteiligungsrecht des Betriebsrats aus § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG sei wegen des Gesetzesvorbehalts in § 87 Abs. 1 Eingangshalbs. BetrVG ausgeschlossen. Der Zugang zu den im Sicherheitsbereich gelegenen Parkflächen werde insbesondere durch die zum Schutz des Luftverkehrs ergangene Verordnung (EU) Nr. 185/2010 vom 4. März 2010 beschränkt. Deren Vorgaben eröffneten ihr keinen Gestaltungsspielraum für eine betriebliche Regelung. 7

Das Arbeitsgericht hat den Anträgen entsprochen. Das Landesarbeitsgericht hat die Beschwerde der Arbeitgeberin zurückgewiesen und den erstinstanzlichen Tenor dahingehend klargestellt, dass vom Antrag zu 1 nicht die Mitglieder der GBL-Runde erfasst werden und sich der Antrag zu 2 nur auf die Parkberechtigung für Arbeitnehmer iSd. § 5 Abs. 1 BetrVG bezieht. Mit der Rechtsbeschwerde verfolgt die Arbeitgeberin ihren Abweisungsantrag weiter. 8

B. Die Rechtsbeschwerde ist unbegründet. Das Landesarbeitsgericht hat den Anträgen des Betriebsrats zu Recht entsprochen. 9

- I. Die Anträge sind zulässig, bedürfen aber der Auslegung. 10
1. Mit dem zu 1 erhobenen Antrag möchte der Betriebsrat die Beseitigung der Folgen des aus seiner Sicht mitbestimmungswidrigen Handelns der Arbeitgeberin erreichen, während der Antrag zu 2 auf die künftige Beachtung seines Beteiligungsrechts gerichtet ist. Aus Sicht des Betriebsrats besteht die mitbestimmungswidrige Maßnahme der Arbeitgeberin darin, nur dem im Schreiben vom 6. Februar 2009 bezeichneten Arbeitnehmerkreis die Benutzung der im Sicherheitsbereich gelegenen Parkflächen zu gestatten. Die Anträge betreffen danach Assistent/innen der Geschäftsführung, Abteilungs- und Stabsstellenleiter, deren Arbeitsplatz im Sicherheitsbereich liegt, schwerbehinderte Arbeitnehmer, deren Ausweis einen gesonderten Vermerk enthält, sowie Mitglieder der Werksfeuerwehr. Hingegen verlangt der Betriebsrat nicht, dass die Arbeitgeberin diesen Arbeitnehmern das Einfahren in den Sicherheitsbereich untersagt. Das Ziel der vom Betriebsrat erhobenen Anträge ist daher entgegen dem ursprünglichen Antragswortlaut darauf gerichtet, dass die Arbeitgeberin die Gestattung der Parkplatznutzung im Sicherheitsbereich für die von den Anträgen erfassten Arbeitnehmergruppen widerruft und eine solche bis zum Zustandekommen einer mitbestimmten Regelung nicht erneut erteilt. Diesem Begehren hat das Landesarbeitsgericht durch die Neufassung des arbeitsgerichtlichen Tenors ausreichend Rechnung getragen. Der Betriebsrat hat in der Anhörung vor dem Senat zudem klargestellt, dass sein Antrag nicht das Abstellen von Fahrzeugen auf den dort gelegenen Parkflächen erfasst, wenn die Fahrzeuge im Rahmen einer Dienstfahrt eingesetzt werden. 11
2. Mit diesem Inhalt sind die Anträge hinreichend bestimmt iSd. § 253 Abs. 2 Nr. 2 ZPO. Auf der Grundlage eines entsprechenden Titels kann überprüft werden, ob das Abstellen eines Fahrzeugs im Sicherheitsbereich auf einer Gestattung der Arbeitgeberin beruht und diese damit gegen ihre Beseitigungs- und Unterlassungsverpflichtung verstoßen hat oder nicht. 12

- II. Die Anträge sind begründet. Die Arbeitgeberin ist verpflichtet, die mit Schreiben vom 6. Februar 2009 erteilte Erlaubnis zur Nutzung der im Sicherheitsbereich gelegenen Parkplätze zu widerrufen und eine solche erst nach einer mitbestimmten Regelung neu zu erteilen. Der Betriebsrat hat bei der Festlegung des Personenkreises, der diese Parkflächen nutzen darf, nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG mitzubestimmen. Das Beteiligungsrecht ist nicht nach § 87 Abs. 1 Eingangshalbs. BetrVG ausgeschlossen. 13
1. Nach der ständigen Senatsrechtsprechung kann der Betriebsrat nicht nur die Beseitigung eines mitbestimmungswidrigen Zustands verlangen, sondern sich gegen zu erwartende weitere Verstöße des Arbeitgebers gegen ein Mitbestimmungsrecht aus § 87 Abs. 1 BetrVG unabhängig von den Voraussetzungen des § 23 Abs. 3 BetrVG im Wege eines allgemeinen Unterlassungsanspruchs wehren (*grundlegend 3. Mai 1994 - 1 ABR 24/93 - zu II B III der Gründe, BAGE 76, 364, zuletzt BAG 24. April 2007 - 1 ABR 47/06 - Rn. 13, BAGE 122, 127*). 14
2. Die Festlegung der Nutzungsbedingungen von Parkflächen, die Belegschaftsangehörigen von der Arbeitgeberin zur Verfügung gestellt werden, unterliegt nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG dem Beteiligungsrecht des Betriebsrats. 15
- a) Nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG hat der Betriebsrat mitzubestimmen in Fragen der Ordnung des Betriebs und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb. Gegenstand des Mitbestimmungsrechts ist das betriebliche Zusammenleben und kollektive Zusammenwirken der Beschäftigten. Es beruht darauf, dass die Beschäftigten ihre vertraglich geschuldete Leistung innerhalb einer vom Arbeitgeber vorgegebenen Arbeitsorganisation erbringen und deshalb dessen Weisungsrecht unterliegen. Das berechtigt den Arbeitgeber dazu, Regelungen vorzugeben, die das Verhalten der Beschäftigten im Betrieb beeinflussen und koordinieren sollen. Solche Maßnahmen bedürfen der Zustimmung des Betriebsrats. Dies soll gewährleisten, dass die Beschäftigten gleichberechtigt in die Gestaltung des betrieblichen Zusammenlebens einbezogen werden (*BAG 22. Juli 2008 - 1 ABR 40/07 - Rn. 57, BAGE 127, 146*). Dazu schränkt 16

das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG die auf die betriebliche Ordnung bezogene Regelungsmacht des Arbeitgebers ein (*BAG 28. Mai 2002 - 1 ABR 32/01 - zu B I 2 a der Gründe, BAGE 101, 216*). Es ermöglicht dem Betriebsrat zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmer eine Einflussnahme auf die Anordnungen des Arbeitgebers, die sich auf die Belegschaft oder Teile von ihr konkret nachteilig auswirken können.

b) Seinem Wortlaut nach unterwirft § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG jedes Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb der Mitbestimmung. Das würde auch die Art und Weise der Erbringung der Arbeitsleistung selbst erfassen. Nach der Senatsrechtsprechung besteht aber kein Beteiligungsrecht, soweit die Regeln und Weisungen das Arbeitsverhalten der Arbeitnehmer betreffen. Dieses ist berührt, wenn der Arbeitgeber näher bestimmt, welche Arbeiten auszuführen sind und in welcher Weise das geschehen soll. Danach unterliegen nur solche Weisungen nicht der Mitbestimmung, mit denen die Arbeitspflicht unmittelbar konkretisiert wird (*BAG 27. Januar 2004 - 1 ABR 7/03 - zu B II 1 a aa der Gründe mwN, BAGE 109, 235*). Hingegen hat der Betriebsrat nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG mitzubestimmen bei Maßnahmen, die das sog. Ordnungsverhalten der Arbeitnehmer im Betrieb betreffen. Dies sind Anordnungen, die dazu dienen, das sonstige Verhalten der Arbeitnehmer zu koordinieren. Hierzu zählen sowohl verbindliche Verhaltensregeln als auch Maßnahmen, die das Verhalten der Arbeitnehmer in Bezug auf die betriebliche Ordnung betreffen und berühren, ohne Normen für das Arbeitsverhalten zum Inhalt zu haben. Ausreichend ist es, wenn eine solche Maßnahme darauf gerichtet ist, die vorgegebene Ordnung des Betriebes zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten.

17

c) Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Maßnahmen, die das Ordnungsverhalten der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer betreffen, beschränkt sich allerdings auf kollektive Tatbestände. Ein solcher liegt vor, wenn sich eine Regelungsfrage stellt, die über eine ausschließlich einzelfallbezogene Rechtsausübung hinausgeht und kollektive Interessen der Arbeitnehmer des Betriebs berührt (*BAG 24. April 2007 - 1 ABR 47/06 - Rn. 19, BAGE 122, 127*). Inhalt des Beteiligungsrechts aus § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG ist die Mitwirkung

18

des Betriebsrats an den vom Arbeitgeber vorgegebenen Maßnahmen, die das Verhalten der Beschäftigten im Betrieb beeinflussen und koordinieren, soweit sie nicht auf individuellen Besonderheiten des einzelnen Arbeitsverhältnisses beruhen (*BAG 8. November 1994 - 1 ABR 22/94 - zu B II 2 b der Gründe, BAGE 78, 224*). Die gleichberechtigte Gestaltung des betrieblichen Zusammenlebens ist daher betroffen, wenn die Maßnahme des Arbeitgebers das Ordnungsverhalten betrifft und auf einer Regel oder einer über den Einzelfall hinausgehenden Handhabung beruht.

d)        Danach hat der Betriebsrat bei der Benutzung der von der Arbeitgeberin zur Verfügung gestellten Parkflächen mitzubestimmen.        19

Die Nutzung der Parkplätze durch die Belegschaft betrifft nicht das mitbestimmungsfreie Arbeits-, sondern das Ordnungsverhalten. Die Art und Weise der Arbeitsleistung wird von der Maßnahme der Arbeitgeberin nicht berührt. Die von den Anträgen erfassten Arbeitnehmer erbringen bis zum Abstellen ihrer Privat-Pkw keine Arbeitsleistung. Das Beteiligungsrecht aus § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG ist nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil die Arbeitgeberin nicht zur Überlassung von Parkraum verpflichtet ist und diese Leistung über die vertraglich geschuldete Vergütung hinaus gewährt. Ebenso handelt es sich nicht um eine abstrakte Festlegung des nutzungsberechtigten Personenkreises, die der Arbeitgeber unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls ohne Beteiligung des Betriebsrats treffen kann (*vgl. Wiese GK-BetrVG 9. Aufl. § 87 Rn. 219*). Die Arbeitgeberin stellt allen Arbeitnehmern Parkmöglichkeiten auf dem Betriebsgelände zur Verfügung. Deren Verteilung hat sie nicht einzelfallbezogen, sondern in einer abstrakten Ordnung geregelt. Diese gestattet nur ausgewählten Arbeitnehmergruppen die Nutzung der im Sicherheitsbereich gelegenen Parkmöglichkeiten. Eine solche Maßnahme unterliegt dem Mitbestimmungsrecht aus § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG.        20

3.        Das Mitbestimmungsrecht wird nicht durch den Gesetzesvorbehalt in § 87 Abs. 1 Eingangshalbs. BetrVG ausgeschlossen.        21

- a) Nach § 87 Abs. 1 Eingangshalbs. BetrVG bestehen Mitbestimmungsrechte nach dieser Bestimmung nur, soweit keine gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht. Der Eingangshalbsatz in § 87 Abs. 1 BetrVG beruht dabei auf der Erwägung, dass für die Erreichung des Mitbestimmungszwecks kein Raum mehr verbleibt, wenn eine den Arbeitgeber bindende und abschließende gesetzliche Vorschrift vorliegt. Wird der Mitbestimmungsgegenstand durch diese inhaltlich und abschließend geregelt, fehlt es an einer Ausgestaltungsmöglichkeit durch die Betriebsparteien. Verbleibt dem Arbeitgeber dagegen trotz der gesetzlichen Regelung ein Gestaltungsspielraum, ist das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats insoweit eröffnet (*BAG 22. Juli 2008 - 1 ABR 40/07 - Rn. 72, BAGE 127, 146*). 22
- b) Die Zugangsberechtigung zu den im Sicherheitsbereich gelegenen Parkflächen der Arbeitgeberin wird zwar durch Verordnungen der Europäischen Union beschränkt. Dennoch verbleibt der Arbeitgeberin ein Gestaltungsspielraum für eine betriebliche Nutzungsregelung. 23
- aa) Die Europäische Union hat in der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 gemeinsame Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen festgelegt, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden. Zu diesen gehört die aufgrund der Ermächtigung in Art. 4 Abs. 3 VO Nr. 300/2008 ergangene Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards in der Luftsicherheit in der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 der Kommission vom 4. März 2010. Diese regelt in ihrem Anhang ua. die Maßnahmen für die Zugangskontrolle zu den festgelegten Sicherheitsbereichen von Flughäfen. Ein Zugang zu diesen darf Personen und Fahrzeugen nur gestattet werden, wenn legitime Gründe dies erfordern (*Anhang 1.2.2.1. VO Nr. 185/2010*). Fahrzeuge dürfen in den Sicherheitsbereich nur einfahren, wenn für sie ein Fahrzeugausweis ausgestellt ist (*Anhang 1.2.2.3. VO Nr. 185/2010*). Ein solcher darf nur erteilt 24

werden, wenn das Bestehen einer betrieblichen Notwendigkeit hierfür festgestellt wurde (*Anhang 1.2.6.1. VO Nr. 185/2010*).

bb) Die im Anhang der VO Nr. 185/2010 enthaltenen Festlegungen beschränken die Arbeitgeberin bei der Ausgestaltung der Regeln für die Berechtigung der Parkplätze im Sicherheitsbereich. Die VO Nr. 185/2010 gilt ab dem 29. April 2010 (*Art. 4 Abs. 2 VO Nr. 185/2010*) und ist ohne Umsetzung in das nationale Recht unmittelbar anwendbar (*Art. 288 Abs. 2 AEUV*). Die Ausstellung eines Fahrzeugausweises ist für die Einfahrt in den Sicherheitsbereich erforderlich und damit zugleich Voraussetzung für das Abstellen des Fahrzeugs auf den dort von der Arbeitgeberin zur Verfügung gestellten Parkflächen. Über den Kreis der Fahrzeuge, für die ein solcher Fahrzeugausweis erteilt wird, hat die Arbeitgeberin unter Berücksichtigung der Vorgaben der VO Nr. 185/2010 als Flughafenbetreiberin zu entscheiden.

25

cc) Zwar knüpft die Mitbestimmung des Betriebsrats nicht an die Ausstellung der Fahrzeugausweise an, sondern an die Gestattung der Arbeitgeberin, den Parkraum im Sicherheitsbereich zu nutzen. Allerdings begrenzen die unionsrechtlichen Vorgaben auch den Gestaltungsspielraum der Betriebsparteien. Danach kommen für die Benutzung der im Sicherheitsbereich gelegenen Parkflächen der Arbeitgeberin nur solche Arbeitnehmer in Betracht, für deren Einfahrt in den Sicherheitsbereich eine betriebliche Notwendigkeit iSd. Anhang 1.2.6.1. VO Nr. 185/2010 besteht. Hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, dessen Inhalt der Arbeitgeberin einen rechtlichen Rahmen für ihre Entscheidung vorgibt, welchem Personenkreis sie eine Einfahrt in den Sicherheitsbereich überhaupt gestatten darf. Es ist aber weder ersichtlich noch von der Arbeitgeberin geltend gemacht worden, dass sie ihren Arbeitnehmern für das Abstellen der Privat-Pkw keinen Fahrzeugausweis ausstellen darf und daher ein Gestaltungsspielraum für eine betriebliche Regelung fehlt. Hiergegen spricht schon, dass die Arbeitgeberin dem im Schreiben vom 6. Februar 2009 angeführten Personenkreis auch nach dem Wirksamwerden der VO Nr. 185/2010 das Parken im Sicherheitsbereich erlaubt. Die Bindung der

26

Arbeitgeberin an die VO Nr. 185/2010 führt lediglich dazu, dass die Betriebsparteien und ggf. die Einigungsstelle deren Vorgaben bei einer betrieblichen Regelung berücksichtigen müssen.

Schmidt

Linck

Koch

Hayen

Hann