

Kirchengericht:	Verwaltungsgericht für mitarbeitervertretungsrechtliche Streitigkeiten der Evangelischen Kirche in Deutschland
Entscheidungsform:	Beschluss (rechtskräftig)
Datum:	11.03.1999
Aktenzeichen:	VerwG.EKD 0124/C26-98
Rechtsgrundlagen:	MVG.EKD §§ 40 Buchst. k), § 63 Abs. 1 Buchst. a, VGG.EKD § 13 Abs. 2 , BRAGO § 8 Abs. 2
Vorinstanzen:	Schlichtungsstelle der EKD.,Az.: 2708/C148-98, Fundstelle: ZMV 3/99 S. 140 Rechtssprechungsbeilage zum Amtsblatt der EKD 2000, S.39

Leitsatz:

Die Aufstellung einer Parkplatzordnung für einen einrichtungseigenen Parkplatz ist eine der Mitbestimmung der Mitarbeitervertretung unterliegende Regelung der Ordnung in die Dienststelle im Sinne des § 40 Buchst. k) MVG.EKD.

Tenor:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluß der Schlichtungsstelle der EKD vom 17. November 1998 - 2708/C 148-98 - abgeändert.

Es wird festgestellt, daß die von der Beschwerdegegnerin eingeführte Parkplatzordnung unwirksam ist.

Die Beschwerdegegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Gegenstandswert wird auf DM 8.000,- (achttausend) festgesetzt.

Gründe:

I. Die Beteiligten streiten darüber, ob die Dienststellenleitung eine mitbestimmungspflichtige Parkplatzordnung eingeführt und ob sie das Mitbestimmungsverfahren eingehalten hat.

Die Antragsgegnerin bildet rund 320 körperbehinderte Jugendliche aus. Die Jugendlichen sind dort internatsmäßig auf 7 Wohnhöfen untergebracht. Ferner existieren auf dem Gelände, das eine Fläche von ca. 300 mal 300 Metern umfaßt, Dienstwohnungen für die Mitglieder der Dienststellenleitung und für sozialpädagogische Mitarbeiter. Die anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter pendeln täglich zwischen Wohnort und Arbeitsplatz. Es handelt sich um Ausbilder, Lehrer und technisches Personal. Insgesamt hat die Antragsgegnerin etwa 160 Beschäftigte.

Am Haupteingang befindet sich nahe dem Verwaltungsgebäude ein Parkplatz. Weitere Parkmöglichkeiten gibt es auf dem gesamten Gelände. Hiervon machen die Mitarbeiter,

die jugendlichen Rehabilitanden, aber auch Gäste Gebrauch. Insgesamt herrscht auf dem Gelände kein Mangel an Parkraum.

Im Frühjahr 1998 ermittelte die Antragsgegnerin den individuellen Parkplatzbedarf und wies sodann jedem Mitarbeiter und Rehabilitanden durch Aushändigung eines Parkausweises einen bestimmten Stellplatz zu. Bis dahin war das Parken ungeregelt. Zuvor hatte es Gespräche am 24. Februar 1998 und am 23. März 1998 gegeben, zu denen die einzelnen Abteilungen und die Antragstellerin eingeladen worden waren. Das Konzept der Dienststellenleitung beruht auf einer Prioritätenliste, nach der 5 verschiedene Kategorien unterschieden werden, nämlich Parkflächen für Fahrzeuge der Dienststellenleitung, Parkplätze für 5 Dienstfahrzeuge, Parkflächen für Bewohner, für Pendler und für Gäste. Diese Reihenfolge bezeichnet zugleich die von der Antragsgegnerin aufgestellte Rangfolge. Darüber hinaus sollten den Schwerbehinderten Parkplätze zugewiesen werden, die mit möglichst kurzen Wegen verbunden sind. Die Antragsgegnerin hat dieses Konzept auch im wesentlichen wie geplant Anfang Mai umgesetzt.

Noch am 24. April 1998 hatte die Mitarbeitervertretung der Dienststellenleitung das Konzept eines Parkleitsystems unterbreitet, womit sie zugleich die Vorstellungen der Gegenseite zurückwies.

Mit ihrem Antrag vom 19. Juni 1998, bei der Schlichtungsstelle eingegangen am 26. Juni 1998, rügt die Mitarbeitervertretung und Antragstellerin die Verletzung ihres Mitbestimmungsrechts.

Sie hat vorgetragen: Die Dienststellenleitung habe einseitig eine mitbestimmungspflichtige Parkplatzordnung eingeführt. Das erforderliche Mitbestimmungsverfahren sei zu keinem Zeitpunkt ordnungsgemäß eingeleitet worden. Gespräche, wie die am 24. Februar und 23. März 1998 geführten, könnten ein solches Verfahren nicht ersetzen. Zwar gebe es auf dem Gelände genügend Parkraum, durch die individuelle Zuweisung von Parkplätzen und die Ausgabe von Parkausweisen habe die Dienststellenleitung aber die Nutzung von Parkflächen geregelt und insoweit die bis dahin freie Nutzung für Autofahrer eingeschränkt.

Die Antragstellerin hat beantragt,

1. festzustellen, daß die durch die Antragsgegnerin eingeführte Parkplatzordnung unwirksam ist,
2. die von der Antragsgegnerin eingeführte Parkplatzordnung bis zur Entscheidung der Schlichtungsstelle auszusetzen,
hilfsweise,
3. festzustellen, daß die Weigerung der Antragsgegnerin, die Konzeption eines Parkleitsystems der Antragstellerin vom 21. April 1998 anzunehmen, rechtswidrig, hilfsweise ermessensfehlerhaft ist

4. die Dienststellenleitung zu verpflichten, unter Berücksichtigung der Argumente der Antragstellerin erneut über die Konzeption eines Parkleitsystems vom 21. April 1998 zu entscheiden.

Die Antragsgegnerin hat beantragt,
die Anträge zurückzuweisen.

Sie hat ausgeführt: Anfang 1998 habe sie Überlegungen dahin angestellt, die vorhandenen Parkplätze, sofern sie nicht von vornherein der Dienststellenleitung und den Gästen vorbehalten seien, individuell zuzuordnen und in dieser Form das Parken auf dem Gelände offiziell zuzulassen. Zu diesem Zweck sei es dann zu den Besprechungen am 24. Februar und 23. März 1998 gekommen. Weil genügend Parkraum vorhanden sei, habe sich die Priorität, von der sie sich habe leiten lassen, nicht auf die Zuweisung eines Parkplatzes überhaupt, sondern auf die Entfernung zwischen Parkplatz und Wohnung bzw. Arbeitsplatz bezogen. Das von ihr vorgeschlagene System sei von allen Beteiligten generell als zweckmäßig anerkannt worden. Nachdem die individuellen Bedarfe abteilungsweise ermittelt und gebündelt worden seien, habe sie das Konzept umgesetzt. Zuvor seien die in Frage kommenden Stellplätze durch Nummern gekennzeichnet worden.

Mitbestimmungspflichtig sei dieser Vorgang nicht. Die Festlegung des Benutzerkreises sei ohnehin mitbestimmungsfrei. Weil hier jedoch keine Mangelsituation zu bewältigen gewesen sei und weil auch keine Ordnungsbestimmungen für die Nutzung von Stellflächen erlassen worden seien, sie vielmehr die Stellplätze rein individuell zugewiesen habe, fehle es an einer mitbestimmungspflichtigen Maßnahme. Das von ihr gewählte Zuweisungssystem habe keine Ordnung des Parkens erforderlich gemacht, so daß ein Mitbestimmungstatbestand nicht gegeben sei. Das von der Mitarbeitervertretung gewünschte System, nämlich den Parkraum bestimmten Benutzerkreisen zugänglich zu machen, stelle allerdings eine mitbestimmungspflichtige Ordnung der Parkraumnutzung dar.

Selbst wenn man hier den Mitbestimmungstatbestand des § 40 Buchst. k) MVG.EKD bejahte, hätte sie die Mitarbeitervertretung ordnungsgemäß beteiligt, wie sich aus ihrer Teilnahme an den Besprechungen vom 24. Februar und 23. März 1998 sowie daraus ergebe, daß am Ende der Besprechung vom 23. März 1998 allgemein Konsens über das dann von ihr eingeführte Parksyste**m** bestanden habe. An diesem Tag habe deshalb auch die Frist des § 38 Abs. 3 Satz 1 MVG.EKD zu laufen begonnen, die am 26. Juni 1998 längst verstrichen gewesen sei. Der Vorschlag der Mitarbeitervertretung aber sei unzweckmäßig und entspreche vor allem nicht den Interessen der Mitarbeiter.

Die Schlichtungsstelle hat durch Beschluß vom 17. November 1998 die Anträge zurückgewiesen. Sie hat im wesentlichen folgendes ausgeführt: Die Anträge zu 1) seien unbegründet. Durch die individuelle Zuweisung von Parkplätzen bei im übrigen ausreichendem Parkraum habe die Antragsgegnerin nur geringfügig in bestehende Verhältnisse eingegriffen. Solche Eingriffe in Annexrechte zum Arbeitsvertrag oder zum Vertrag über die Betreuung der Jugendlichen lösten nicht das Mitbestimmungsrecht nach § 40 Buchst. k)

MVG.EKD aus. Dieses bestehe zwar bei bewußter Umgestaltung bestehender Verhältnisse. Geringfügige Eingriffe der vorliegenden Art fielen aber nicht darunter. Allen Parkwilligen stehe auch heute noch ausreichend Parkraum außerhalb der zugewiesenen Flächen zur Verfügung. Der Mitbestimmungstatbestand sei auch deshalb nicht erfüllt, weil weder in bestehende Rechte der Mitarbeiter noch der Rehabilitanden eingegriffen worden sei. Dem eigenen Sachvortrag der Mitarbeitervertretung sei nicht zu entnehmen, daß es Ansprüche auf Parkraum gebe, sei es der Arbeitnehmer, sei es der zu betreuenden Jugendlichen. Werde aber ausreichend vorhandener Parkraum individuell verteilt, werde in bestehende Rechte des begünstigten Personenkreises nicht eingegriffen. Hätte die Antragsgegnerin allerdings Verstöße gegen ihre Parkraumordnung mit Sanktionen verbunden, würde darin ein Eingriff in die bestehende Ordnung liegen. Sanktionen habe die Dienststellenleitung aber nicht einmal angedroht.

Die Anträge zu 3) und 4) seien bereits unzulässig. Das wird von der Schlichtungsstelle im einzelnen begründet. Auf die Begründung sowie auf die weitergehenden Ausführungen der Schlichtungsstelle wird ergänzend Bezug genommen.

Gegen den Beschluß der Schlichtungsstelle hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 23. Dezember 1998, eingegangen am 28. Dezember 1998, Beschwerde eingelegt und diese mit weiterem Schriftsatz vom 10. März 1999, eingegangen am selben Tag, begründet.

Die Antragstellerin und Beschwerdeführerin bezieht sich im wesentlichen auf die bereits im ersten Rechtszug vorgebrachten Gesichtspunkte. Die von der Beschwerdegegnerin eingeführte Parkplatzordnung sei eine Betriebsordnung und mithin auch eine Verhaltensregelung im Sinne von § 40 Buchst. k) MVG.EKD.

Die Antragstellerin und Beschwerdeführerin beantragt,
unter Abänderung des Beschlusses der Schlichtungsstelle der EKD vom 17. November 1998

- 2708/C 148-98 -

festzustellen, daß die durch die Antragsgegnerin eingeführte Parkplatzordnung unwirksam ist.

Die Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin beantragt,
die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie verteidigt die Entscheidung der Schlichtungsstelle und bezieht sich zu diesem Zweck auf ihr gesamtes erstinstanzliches Vorbringen.

II. Die Beschwerde ist statthaft nach § 63 Abs. 1 Buchst. a) MVG.EKD. Sie ist auch fristgerecht eingelegt und begründet worden und damit insgesamt zulässig. Die Beschwerde ist auch begründet. Das von der Beschwerdegegnerin im Mai 1998 eingeführte Parksystem regelt die Ordnung in der Dienststelle und ist daher mitbestimmungspflichtig nach § 40 Buchst. k) MVG.EKD. Für das Bestehen des Mitbestimmungsrechts ist es nicht

erheblich, ob weiterhin genügend freie Parkmöglichkeiten vorhanden sind und ob die Zuweisung der gekennzeichneten Stellplätze individuell und vor allem auch ohne Eingriff in bestehende Rechte von Dienstnehmern und Rehabilitanden erfolgen konnte. Es kommt auch nicht darauf an, ob die Beschwerdegegernerin zur Durchsetzung der Nutzungsregelung Sanktionen verhängt oder auch nur angekündigt hat. Die vor Einführung des Parksystems geführten Gespräche haben auch nicht das nach § 38 MVG.EKD vorgeschriebene Verfahren ersetzt, das daher nachgeholt werden muß. Bis dahin hat die Beschwerdegegernerin die neue Parkplatzregelung auszusetzen. Im einzelnen ergibt sich hierzu folgendes:

1. Das Zurverfügungstellen von Parkplätzen kann von einem Betriebsrat bzw. einer Mitarbeitervertretung nicht erzwungen werden (vgl. Fitting/Kaiser/Heither/Engels-FKHE, BetrVG, 19. Aufl., Rz. 71 zu § 87 Stichwort „Parkplätze“, m. w. Nachw., sowie Richardi, BetrVG, 5. Aufl., Rz. 232 zu § 87). Re-gelt der Arbeitgeber bzw. Dienstgeber aber die Nutzung vorhandenen Parkraums, führt er mithin eine Parkraumbewirtschaftung ein, regelt er die Ordnung in der Dienststelle im Sinne von § 40 Buchst. k) MVG.EKD. Unerheblich ist es, daß sich die Autostellplätze, um deren Vergabe es geht, auf das gesamte Gelände verteilen. Von einer Regelung der Ordnung in der Dienststelle wäre selbst dann noch auszugehen, wenn sich die Parkflächen außerhalb des eigentlichen Betriebsgeländes befänden. Nach allgemeiner Meinung ist die Benutzerordnung für einen betriebseigenen Parkplatz, und zwar unabhängig von seiner Belegenheit, immer eine mitbestimmungspflichtige Betriebsordnung. Diese Auffassung hat die Kammer bereits in ihrer Entscheidung vom 5. November 1998 (0124/C15-98) übernommen. Im vorliegenden Fall, in dem es um die Kennzeichnung einer Vielzahl von Stellplätzen und um deren Zuweisung durch Aushändigung von Parkausweisen an die einzelnen Benutzer geht, handelt es sich ebenfalls um eine Parkraumbewirtschaftung und damit um das Inkraftsetzen einer Benutzerordnung im Sinne einer Betriebsordnung nach § 40 Buchst. k) MVG.EKD. Die Mitbestimmung in organisatorischen und sozialen Angelegenheiten, um die es hier geht, stellt den Kern der Mitbestimmung dar (vgl. Baumann-Czichon/Germer, MVG.EKD, Rz.1 zu § 40). Dabei handelt es sich um eine gleichberechtigte Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen bei der Gestaltung der Ordnung im Betrieb bzw. in der Dienststelle (vgl. nur Richardi, aaO, Rz. 8 zu § 87). Beabsichtigt der Dienstgeber daher eine Benutzerordnung der vorliegenden Art, bedarf er daher der Zustimmung der Mitarbeitervertretung. Dabei ist Geringfügigkeit des Eingriffs kein gesetzliches Tatbestandsmerkmal, abgesehen davon, daß es im vorliegenden Fall um die Zuweisung von 170 Stellplätzen nach einer bestimmten Prioritätenliste geht, mithin zugleich darum, im Gegensatz zum früheren Zustand nunmehr diejenigen von der Nutzung der numerierten Stellplätze auszuschließen, die keinen bzw. nicht den richtigen Parkausweis besitzen. Eine geringfügige Einschränkung der vorher gegebenen Möglichkeiten liegt darin ohnehin nicht.

2. Die Frage, ob hier von einer Regelung der Ordnung in der Dienststelle im Sinne von § 40 Buchst. k) MVG.EKD auszugehen ist, hängt auch nicht davon ab, ob von vornherein genügend Parkraum zur Verfügung gestanden hat und ob auch nach der Zuweisung der

gekennzeichneten Stellplätze weiterhin freie Parkmöglichkeiten bestehen. Entscheidend für die Frage der Mitbestimmung kann nur sein, ob der bisher frei verfügbare Parkraum nunmehr bewirtschaftet wird. Parkraumbewirtschaftung heißt nicht notwendig Mängelbewirtschaftung, so daß es unerheblich ist, ob ein Teil des Parkraums weiterhin unregelt zur Verfügung steht. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen mit darüber entscheiden können, wenn es sich um den Erlaß einer generellen Regelung handelt, die ihr sog. Ordnungsverhalten betrifft (vgl. Baumann-Czichon/Germer, aaO, Rz. 84 zu § 40). Weil es vorliegend auch um Fragen der Priorität und um die Berücksichtigung möglichst kurzer Wege zum Arbeitsplatz bzw. zur Wohnung geht, handelt es sich auch darum, die Interessen der Betroffenen zum Ausgleich zu bringen und auf diese Weise ein Stück Gerechtigkeit herzustellen. Gerade auch zu diesem Zweck räumt das MVG.EKD der Mitarbeitervertretung das Mitbestimmungsrecht ein, wie oben dargelegt worden ist.

3. Auch die Art der Zuweisung ändert nichts daran, daß die Dienststelle hier eine generelle Benutzerregelung für Autofahrer und damit eine mitbestimmungspflichtige Parkplatzregelung eingeführt hat. Der individuellen Zuweisung ist ohnehin die generelle, an einer Prioritätenliste orientierte neue Parkordnung vorausgegangen, so daß sich die konkrete Zuweisung eines bestimmten Stellplatzes lediglich als Umsetzung dieses Parksystems darstellt. Beides bildet bei natürlicher Betrachtungsweise letztlich eine Einheit und ist als einheitlicher Vorgang Inhalt der Betriebsordnung und daher mitbestimmungspflichtig nach § 40 Buchst. k) MVG.EKD.

4. Schließlich kann es für die Frage, ob eine mitbestimmungspflichtige Benutzerregelung für betriebseigene Parkplätze vorliegt, nicht auf die weitergehende Frage ankommen, ob zugleich in individuelle Rechte der Mitarbeiter und/oder der Rehabilitanden eingegriffen wird. Das Individualarbeitsrecht und das kollektive Arbeitsrecht, um das es hier geht, bilden zwei unterschiedliche Problemkreise. Die hier zugunsten der Mitarbeitervertretung getroffene Feststellung hat daher mit der Frage, ob zugleich individualarbeitsrechtliche Positionen betroffen sind, unmittelbar nichts zu tun. Das gilt im Prinzip für je-de Betriebsordnung, mag durch sie die Benutzung einer Betriebskantine oder ein generelles Rauchverbot in bestimmten Abteilungen geregelt werden.

5. Ob die Regelung der Ordnung in einer Dienststelle einen Sanktionskatalog enthält, ist für das Zustimmungserfordernis nach §§ 38 Abs. 1, 40 Buchst. k) MVG.EKD ebenfalls ohne Belang. Zwar ist von der Akzessorietät zwischen Betriebsordnung und Sanktionskatalog auszugehen, d. h. von der Unteilbarkeit des Mitbestimmungsrechts nach § 40 Buchst. k) MVG.EKD, so daß sich dieses notwendig auf den Sanktionskatalog erstreckt (vgl. Wiese, in: GK-BetrVG, 5. Aufl., Rz. 204). Daraus ergibt sich aber nicht etwa in einer Art Umkehrschluß, daß eine Betriebsordnung ohne Sanktionskatalog mangels Akzessorietät nicht mitbestimmungspflichtig ist. Eine solche Auffassung ließe sich vernünftigerweise auch nicht begründen.

6. Die Schlichtungsstelle hat zutreffend festgestellt, daß die Beschwerdegegnerin das Mitbestimmungsverfahren nicht eingeleitet hat. Mit ihrer Einladung zu den Gesprächen vom 24. Februar und 23. März 1998 kann sie die Einleitung des nach § 38 Abs. 2 MVG.EKD formalisierten Verfahrens auch kaum beabsichtigt haben, weil sie von einer mitbestimmungsfreien Regelung ausging. Abgesehen hiervon, ließe sich auch nicht feststellen, daß die Beschwerdegegnerin je die Zustimmung der Mitarbeitervertretung zu ihrem Parksysteem beantragt hätte. Außerdem bedarf richtiger Auffassung nach eine mitbestimmungspflichtige Parkplatzregelung, die verbindliche Verhaltensregeln für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festlegt, einer schriftlich fixierten Dienstvereinbarung (§ 36 Abs. 2 MVG.EKD). Um verbindliche Verhaltensregeln geht es hier aber, weil mit der Zuweisung eines Stellplatzes zugleich die übrigen Mitarbeiter und Rehabilitanden von dessen Nutzung ausgeschlossen werden. Aus diesen Darlegungen folgt zugleich, daß der Hinweis der Dienstgeberin auf die Zustimmungsfiktion wegen Nichteinhaltung der Zweiwochenfrist (§ 38 Abs. 3 Satz 1 MVG.EKD) ins Leere geht.

7. Die Kostenentscheidung beruht auf § 13 Abs. 2 VGG.EKD, die Festsetzung des Gegenstandswerts auf § 8 Abs. 2 BRAGO.

