

BUNDESARBEITSGERICHT



9 AZR 264/09
15 Sa 1478/08
Landesarbeitsgericht
Düsseldorf

Im Namen des Volkes!

Verkündet am
13. Juli 2010

URTEIL

Brüne, Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In Sachen

Beklagte, Berufungsbeklagte und Revisionsklägerin,

pp.

Kläger, Berufungskläger und Revisionsbeklagter,

hat der Neunte Senat des Bundesarbeitsgerichts aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 13. Juli 2010 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesarbeitsgericht Prof. Düwell, den Richter am Bundesarbeitsgericht Krasshöfer,

die Richterin am Bundesarbeitsgericht Gallner sowie den ehrenamtlichen Richter Ropertz und die ehrenamtliche Richterin Wege für Recht erkannt:

Auf die Revision der Beklagten wird das Urteil des Landesarbeitsgerichts Düsseldorf vom 12. Februar 2009 - 15 Sa 1478/08 - aufgehoben.

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Arbeitsgerichts Düsseldorf vom 29. August 2008 - 12 Ca 3625/08 - wird zurückgewiesen.

Der Kläger hat die Kosten des Berufungs- und des Revisionsverfahrens zu tragen.

Von Rechts wegen!

Tatbestand

Die Parteien streiten darüber, ob die Beklagte verpflichtet ist, dem Kläger für die Reinigung der Dienstkleidung eine monatliche Pauschale in Höhe von 5,11 Euro zu zahlen. 1

Der Kläger ist seit 1980 als Fluggastkontrolleur/Luftsicherheitsassistent am Flughafen Düsseldorf beschäftigt. Er wurde vom Land Nordrhein-Westfalen (*NRW*) mit Wirkung zum 1. März 1980 eingestellt. In dem Arbeitsvertrag vom 7. März 1980 vereinbarten der Kläger und das Land NRW, dass sich das Arbeitsverhältnis nach dem Bundes-Angestellentarifvertrag vom 23. Februar 1961 (*BAT*) und den diesen ergänzenden oder ändernden Tarifverträgen bestimmt. 2

Der Kläger ist von Beginn seines Arbeitsverhältnisses an verpflichtet, Dienstkleidung zu tragen. Der Polizeipräsident von Düsseldorf wies ihn mit Schreiben vom 11. März 1980 darauf hin, dass die Dienstkleidung nur während des Diensts getragen werden dürfe und pfleglich zu behandeln sei. Weiter heißt es in diesem Schreiben ua.: 3

- „6. Analog zur Pol.-Bekleidungs Vorschrift II. Teil sind kleinere Instandsetzungsarbeiten (z. B.: Annähen von Knöpfen, Zunähen von Nähten usw.) von den Bediensteten selbst auszuführen.
7. Die Kosten für die Reinigung der Dienstkleidung werden nur dann von der Behörde übernommen, wenn eine im Dienst entstandene außergewöhnliche Verschmutzung vorliegt, wobei die sachliche Richtigkeit vom zuständigen Dienststellenleiter zu bestätigen ist.“

Seit den 90er-Jahren zahlte das Land NRW dem Kläger eine Reinigungskostenpauschale in Höhe von 3,25 DM monatlich, letztmalig im Juli 2000. 4

Die Beklagte und das Land NRW vereinbarten in einem Verwaltungsabkommen vom 25./28. März 2000, dass die Aufgaben der Luftsicherheit nach § 29c LuftVG im Land NRW für die Flughäfen Köln/Bonn und Düsseldorf in bundeseigene Verwaltung übernommen werden. In § 6 des Verwaltungsabkommens ist festgelegt: 5

„...“

- (2) Die zum Zeitpunkt der Übernahme der Aufgaben im Fluggastkontrolldienst des Landes Nordrhein-Westfalen beschäftigten Angestellten werden zur weiteren Wahrnehmung dieser Aufgaben auf den Flughäfen Köln/Bonn und Düsseldorf in ein Beschäftigungsverhältnis mit dem Bund (Bundesgrenzschutz) übernommen.
- (3) Im Dienst Nordrhein-Westfalens abgeleistete oder von Nordrhein-Westfalen anerkannte Dienst-, Beschäftigungs- und Bewährungszeiten werden vom Bund (Bundesgrenzschutz) anerkannt (§ 19 Abs. 2, 4 BAT).
- (4) Im Übrigen bleiben die allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen für den Fall grundlegender Veränderungen der Arbeitssituation unberührt.“

Das Verwaltungsabkommen trat gemäß seinem § 7 mit Wirkung vom 1. April 2000 in Kraft. 6

Das Bundesgrenzschutzamt Köln wies den Kläger in einem mit „Bescheinigung“ überschriebenen Schreiben vom 1. August 2000 darauf hin, die 7

zum 1. April 2000 im Fluggastkontrolldienst des Landes NRW an den Flughäfen Köln/Bonn und Düsseldorf beschäftigten Angestellten seien zur Wahrnehmung der Aufgaben in ein Beschäftigungsverhältnis mit dem Bund (*Bundesgrenzschutz*) übergeleitet worden. Die seinerzeit mit dem Land NRW abgeschlossenen Arbeitsverträge würden uneingeschränkt fortgelten. Der Kläger setzte seine Tätigkeit auf dem Flughafen Düsseldorf ohne Widerspruch fort.

Die Beklagte zahlte dem Kläger seit August 2000 monatlich einen Betrag in Höhe von 10,00 DM und seit dem 1. Januar 2002 in Höhe von 5,11 Euro mit der Bezeichnung in den Gehaltsmitteilungen „Reinigung Diens“.

8

Der Bundesminister des Innern hatte im Jahr 1967 die auch heute noch gültige Polizeidienstvorschrift 621 „Bekleidungs Vorschrift für den Bundesgrenzschutz - 1967 -“ (*BGS*) erlassen. Dort ist auszugsweise bestimmt:

9

„Pflegen 39. Ordnung, Sauberkeit und Pflege des Anzugs sind ein Prüfstein für die Disziplin des Einzelnen und zeigen, wie die für den Zustand der Bekleidung verantwortlichen Vorgesetzten ihre Aufsichtspflicht erfüllen.

Bei jedem Antreten zum Dienst und sonst möglichst oft und regelmäßig ist zu prüfen, ob sich die Bekleidung in einem guten, vorschriftsmäßigen Zustand befindet.

Der Bekleidungs Zustand ist auch für die Beurteilung des Bundesgrenzschutzes in der Öffentlichkeit mitbestimmend.

Das Ansehen des Beamten verlangt, dass er in sauberem und gepflegtem Anzug auf der Straße erscheint. Dieser Forderung müssen der Ausgehanzug wie auch die Dienstanzüge entsprechen.

Über die sachgemäße Behandlung der im Gebrauch befindlichen Ausrüstungs- und Bekleidungsstücke müssen alle Beamten unterrichtet sein. Gründliches Reinigen, Aufbügeln des Anzugs und zeitgerechtes Erneuern der Abzeichen und Schulterstücke sind zweckmäßige Hilfsmittel.

Für das Reinigen der Leibwäsche hat der Beamte selbst zu sorgen. Bundesmittel dürfen hierzu nicht verwendet werden.

Die Reinigung der dem Beamten zum Ge-

brauch übergebenen übrigen Bekleidung liegt ihm nur insoweit ob, wie er sie selbst mit den üblichen Mitteln ausführen kann. Die durch die Eigenart des Dienstes einer besonders starken Verschmutzung ausgesetzten Bekleidungsstücke sind zu Lasten der S-Mittel zu reinigen. Außerdem sind beim Wechsel des Trägers stets Einsatzanzug, Bergmütze, Rock, Hose, Langbinder, Pullover, Arbeitsanzug, Wollschal und Trainingsanzug ebenfalls zu Lasten der S-Mittel reinigen zu lassen. Dabei sind chemische Reinigungen wegen der Kosten auf das unbedingt Notwendige zu beschränken.“

Durch das Bundesministerium des Innern (*BMI*) wurde am 1. Dezember 1977 - BGS I 3 - 634 200 - 1/2 - die „Verwaltungsvorschrift über die Dienstkleidung der Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz“ zu § 70 Bundesbesoldungsgesetz erlassen. Diese wurde mit Erlass vom 6. September 1993 - P II 5 - 634 200 - 1/2 - durch das BMI mit Wirkung zum 1. Januar 1994 wie folgt geändert:

„Der 1. und 2. Absatz zu Nr. (7) lauten künftig:

Die dem mittleren Polizeivollzugsdienst angehörenden Polizeivollzugsbeamten des grenzpolizeilichen Einzeldienstes, der Bahnpolizei und der Luftsicherheit sowie die Angestellten der Fluggastkontrolle haben die in ihrem Besitz befindlichen bundeseigenen Dienstkleidungsstücke stets in einem für den Dienst brauchbaren Zustand zu halten und sachgemäß zu pflegen.

Hierfür wird ihnen ein Pauschbetrag von monatlich 10,00 DM gewährt, sofern sie nicht die Möglichkeit haben, ihre Dienstkleidung in einer BGS-eigenen Schneider- und/oder Schuhmacherwerkstatt ändern, instandsetzen und pflegen zu lassen. Die Grenzschutzpräsidien und die Grenzschutzschule legen für ihren jeweiligen Bereich fest, welche BGS-eigenen Werkstätten für diese Zwecke in Anspruch zu nehmen sind.“

Das Grenzschutzpräsidium West legte mit Verfügung vom 3. Januar 1994 fest, dass die damaligen Grenzschutzstellen der Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn, die heutigen Inspektionen, an die Bekleidungswerkstätten und die Bekleidungskammer Sankt Augustin angebunden werden. In dieser Ver-

fügung heißt es ferner auszugsweise:

„Zur Klarstellung weise ich darauf hin, dass das Waschen bzw. Reinigen durch den Beamten/Angestellten selbst vorzunehmen ist. Lediglich durch besondere Dienstverrichtungen besonders starker Verschmutzung ausgesetzte Dienstkleidung wird, soweit die Verschmutzung mit haushaltsüblichen Mitteln nicht entfernt werden kann, zu Lasten des Bundes gereinigt. Im Übrigen gelten die Bestimmungen der PDV 621 (BGS) über die Instandhaltung und Pflege der bundeseigenen Dienstkleidung.“

Seitdem wurde die Instandhaltungs- und Reinigungspauschale jedenfalls nicht mehr denjenigen Polizeivollzugsbeamten des mittleren Dienstes, die dem damaligen Grenzschutzpräsidium West zugeordnet und deren Dienststellen an die Bekleidungskammer Sankt Augustin angebunden waren, gezahlt. Die Beklagte beschäftigte zu diesem Zeitpunkt keine Fluggastkontrollkräfte im Bereich der Oberbehörde Grenzschutzpräsidium West. 12

Nachdem die Beklagte auf der Grundlage des Verwaltungsabkommens die Aufgaben der Luftsicherheit nach § 29c LuftVG übernommen hatte, war das Bundesgrenzschutzamt Köln für die Auszahlung der Vergütung der übernommenen Fluggastkontrollkräfte zuständig. Mit der Neuorganisation der Bundespolizei zum 1. März 2008 ist die Bundespolizeidirektion Sankt Augustin zuständig für die Beschäftigten der Bundespolizeiinspektionen Flughafen Düsseldorf und Flughafen Köln/Bonn. Diese Direktion stellte mit Verfügung vom 24. April 2008 - SG 37 - 14 06 12 - 02 - die Zahlung der monatlichen Instandhaltungs- und Unterhaltungspauschale in Höhe von 5,11 Euro für die bundespolizeieigenen Luftsicherheitsassistenten im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion Sankt Augustin ein. Sie wies darauf hin, die bereits mit Datum vom 3. Januar 1994 verfügte Einstellung dieser Zahlungen sei nicht umgesetzt worden. Die Beklagte informierte die Beschäftigten mit Schreiben vom 2. Juni 2008 über die Einstellung der Zahlung der monatlichen Instandhaltungs- und Unterhaltungspauschale in Höhe von 5,11 Euro. Sie wies darauf hin, dass in den Fällen einer außergewöhnlichen Verschmutzung und Beschädigung die Reinigung und Instandsetzung durch die Bekleidungskammer am Standort der Bundespolizeidirektion Sankt Augustin durchzuführen sei. 13

Die Beklagte zahlt dem Kläger, dem gestattet ist, seine Dienstkleidung auf dem Weg von und zur Arbeitsstätte zu tragen, seit Mai 2008 keinen Pauschbetrag in Höhe von 5,11 Euro mehr. Die dem Kläger überlassenen Jacken und Jacketts können nicht in der Waschmaschine gewaschen werden. 14

Der Kläger ist der Ansicht, aus dem Erlass vom 6. September 1993 ergebe sich nicht, dass der Pauschbetrag nur für die außergewöhnliche Reinigung gezahlt würde. Vielmehr werde der Betrag für die grundsätzliche Verpflichtung des Beamten gezahlt, die Dienstkleidungsstücke in brauchbarem Zustand zu halten und sachgemäß zu pflegen. Er habe deshalb einen arbeitsvertraglichen Anspruch auf die Reinigungspauschale. Sein Anspruch ergebe sich auch aus § 612 BGB, weil er zur Reinigung der Dienstkleidung verpflichtet sei, ferner aus § 670 BGB. Es komme auch ein Anspruch aus betrieblicher Übung in Frage. 15

Der Kläger hat beantragt 16
festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet ist, ihm für die Reinigung der Dienstkleidung monatlich 5,11 Euro zu zahlen.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen. Sie hat vorgetragen, die gezahlte Reinigungspauschale sei eine Pauschale für außergewöhnliche Verschmutzungen und Beschädigungen gewesen. Für die übliche Reinigung und Instandsetzung der Dienstkleidung müsse jeder Arbeitnehmer selbst aufkommen. Dies ergebe sich sowohl aus dem Schreiben vom 11. März 1980 als auch aus der Polizeidienstvorschrift 621, dem Erlass des BMI vom 6. September 1993 und der Verfügung des Grenzschutzpräsidiums West vom 3. Januar 1994 und auch aus der Höhe der Pauschale. Der Kläger könne im Fall der außergewöhnlichen Verschmutzung und Beschädigung der Dienstkleidung diese der Bekleidungskammer Sankt Augustin zuführen. Das Bundesgrenzschutzamt Köln habe die Pauschale unter dem Gesichtspunkt der Bestandswahrung gewährt, ohne zu berücksichtigen, dass nach der damaligen Regelung aus dem Jahr 1994 die Beschäftigten der Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn an die Bekleidungskammer bzw. die Bekleidungswerkstätten an- 17

gebunden gewesen seien. Das Landesarbeitsgericht habe übersehen, dass § 67 BAT auf das Arbeitsverhältnis keine Anwendung mehr finde. Nebenabreden bedürften zu ihrer Wirksamkeit gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 TVöD sowie zuvor nach § 4 Abs. 2 Satz 1 BAT der Schriftform. Neben § 67 BAT habe eine betriebliche Übung nicht entstehen können.

Das Arbeitsgericht hat die Klage abgewiesen. Das Landesarbeitsgericht hat der Berufung des Klägers stattgegeben. Mit der vom Landesarbeitsgericht zugelassenen Revision verfolgt die Beklagte die Wiederherstellung der klageabweisenden Entscheidung des Arbeitsgerichts. 18

Entscheidungsgründe

A. Die Revision der Beklagten ist begründet. Sie führt zur Wiederherstellung der klageabweisenden Entscheidung des Arbeitsgerichts. 19

I. Die Feststellungsklage ist zulässig. 20

1. Eine allgemeine Feststellungsklage muss sich nicht notwendig auf das gesamte Rechtsverhältnis erstrecken. Sie kann sich auf einzelne Beziehungen oder Folgen aus einem Rechtsverhältnis, auf bestimmte Ansprüche oder Verpflichtungen oder auf den Umfang einer Leistungspflicht beschränken (*st. Rspr., Senat 15. Dezember 2009 - 9 AZR 46/09 - Rn. 21, NZA 2010, 452; 15. September 2009 - 9 AZR 757/08 - Rn. 22, EzA GewO § 106 Nr. 4*). 21

2. Mit der begehrten Feststellung wird die Leistungspflicht der Beklagten auf der Grundlage des gegenwärtigen Sach- und Streitstands auch in den zeitlichen Grenzen der Rechtskraft abschließend geklärt (*BAG 23. September 2009 - 5 AZR 628/08 - Rn. 18, AP BGB § 157 Nr. 36 = EzA BGB 2002 § 151 Nr. 1*). Das Feststellungsbegehren ist dahin auszulegen, die Beklagte solle nur im Rahmen des bestehenden Arbeitsverhältnisses und nur für den Fall der bestehenden Verpflichtung, Dienstkleidung zu tragen, zur Zahlung der monatlichen Pauschale verpflichtet sein. 22

3. Der Kläger hat ein rechtliches Interesse an der alsbaldigen Feststellung des Rechtsverhältnisses iSd. § 256 Abs. 1 ZPO. Trotz der Möglichkeit einer grundsätzlich vorrangigen Leistungsklage besteht ein Feststellungsinteresse, wenn eine sachgerechte, einfache Erledigung der aufgetretenen Streitpunkte durch ein Feststellungsurteil zu erreichen ist und prozesswirtschaftliche Überlegungen gegen einen Zwang zur Leistungsklage sprechen (*Senat 19. Mai 2009 - 9 AZR 145/08 - Rn. 38 mwN, AP ATG § 6 Nr. 5*). Hier ist ein Feststellungsurteil geeignet, den Konflikt endgültig zu lösen und weitere Prozesse zu vermeiden. Im Übrigen ist zu erwarten, dass ein öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber sich einer gerichtlichen Feststellung entsprechend verhalten wird (*vgl. Senat 16. August 2005 - 9 AZR 580/04 - zu II 1 der Gründe mwN, EzA TVG § 4 Altersteilzeit Nr. 17*). 23
- II. Die Klage ist entgegen der Auffassung des Landesarbeitsgerichts nicht begründet. Es fehlt an einer Anspruchsgrundlage. 24
1. Aus dem schriftlichen Arbeitsvertrag mit dem Land NRW vom 7. März 1980 folgt keine Verpflichtung der Beklagten zur Zahlung einer Pauschale für die Reinigung der Dienstkleidung. 25
- a) Das Arbeitsverhältnis bestand spätestens ab August 2000 mit der Beklagten zu unveränderten Bedingungen. Das zwischen der Beklagten und dem Land NRW geschlossene Verwaltungsabkommen vom 25./28. März 2000 bewirkte allerdings keinen Übergang des Arbeitsverhältnisses vom Land NRW auf die Beklagte. Ein Verwaltungsabkommen ist kein formelles Gesetz, also keine durch die gesetzgebende Körperschaft im Verfahren der Gesetzgebung und in Form eines Gesetzes geschaffene Norm (*vgl. dazu BAG 6. Juni 2000 - 1 ABR 21/99 - zu B II 4 c der Gründe, BAGE 95, 47*). Es stellt daher keine Rechtsgrundlage für einen gesetzlich angeordneten Übergang eines Arbeitsverhältnisses dar. In dem Verwaltungsabkommen hat sich die Beklagte allerdings verpflichtet, die Arbeitsverhältnisse der im Zeitpunkt der Übernahme der Aufgaben im Fluggastkontrolldienst beschäftigten Arbeitnehmer zu übernehmen. Ob die Voraussetzungen des § 613a Abs. 1 BGB für einen Betriebsübertragungsübergang vorlagen oder ob in § 6 des Verwaltungsabkommens zugleich ein 26

Vertrag zugunsten Dritter zu sehen ist, kann dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls entsprach es dem zum Ausdruck gebrachten Willen der Parteien, dass das Arbeitsverhältnis spätestens ab August 2000 mit der Beklagten als Arbeitgeberin fortgesetzt wird.

b) In dem schriftlichen Arbeitsvertrag vom 7. März 1980 ist die Zahlung eines pauschalen Betrags für die Reinigung der Dienstkleidung nicht geregelt. 27

2. Der Anspruch folgt auch nicht aus tariflichen Vorschriften. 28

a) Nach § 2 des Arbeitsvertrags vom 7. März 1980 bestimmt sich das Arbeitsverhältnis nach dem BAT vom 23. Februar 1961 und den diesen ergänzenden oder ändernden Tarifverträgen. Es kann dahingestellt bleiben, ob auf das Arbeitsverhältnis der Parteien auch seit dem 1. Oktober 2005 noch der BAT Anwendung findet oder ob sich das Arbeitsverhältnis nach den Regelungen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst vom 13. September 2005 (TVöD) richtet. Der TVöD ist zwar kein den BAT ändernder oder ergänzender Tarifvertrag, vielmehr wird der BAT durch den TVöD ersetzt (§ 2 des Tarifvertrags zur Überleitung der Beschäftigten des Bundes in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts [TVÜ-Bund] vom 13. September 2005). Es handelt sich um eine Tarifsukzession (vgl. BAG 16. Dezember 2009 - 5 AZR 888/08 - Rn. 19, EzA TVG § 3 Bezugnahme auf Tarifvertrag Nr. 44). Es bedarf vorliegend keiner Entscheidung, ob es sich bei dem TVÜ-Bund um einen den BAT ergänzenden Tarifvertrag handelt oder ob § 2 des Arbeitsvertrags eine sogenannte große dynamische Verweisungsklausel auf die bei dem Arbeitgeber jeweils anzuwendenden Tarifverträge beinhaltet oder ob im Wege einer ergänzenden Vertragsauslegung die Bestimmungen des TVöD anstelle der Bestimmungen des BAT treten (vgl. dazu auch BAG 16. Dezember 2009 - 5 AZR 888/08 - Rn. 19, aaO). 29

b) Weder der TVöD noch der BAT begründen tarifliche Ansprüche auf Zahlung einer monatlichen Pauschale für die Reinigung oder Instandhaltung von Dienstkleidung. 30

- aa) Im TVöD finden sich keine Bestimmungen über die Reinigung und Instandhaltung von Dienstkleidung. 31
- bb) Gemäß § 67 Satz 1 BAT richten sich die Voraussetzungen für das Tragen von Dienstkleidung und die Beteiligung des Angestellten an den Kosten nach den bei dem Arbeitgeber jeweils geltenden Bestimmungen. Damit haben die Tarifvertragsparteien von einer eigenständigen tariflichen Regelung abgesehen. In § 67 Satz 1 BAT ist dem Arbeitgeber auch kein Leistungsbestimmungsrecht iSv. § 315 Abs. 1 BGB eingeräumt worden. Vielmehr wird dort vorausgesetzt, dass bereits Bestimmungen über das Tragen von Dienstkleidung und die Beteiligung an den Kosten bestehen. 32
3. Der geltend gemachte Anspruch ergibt sich auch nicht aus den vom Kläger herangezogenen Verwaltungsvorschriften. Nr. (7) der Verwaltungsvorschrift über die Dienstkleidung der Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz vom 1. Dezember 1977 für den Grenzschutzeinzeldienst kommt nicht als Anspruchsgrundlage in Betracht. Sie galt nur für Beamte, ohne dass in ihr eine entsprechende Anwendung auf Angestellte geregelt war. Demgegenüber sollen die Bestimmungen in Absatz 1 und 2 zu Nr. (7) der Verwaltungsvorschrift über die Dienstkleidung der Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz nach der Fassung vom 6. September 1993 auch für Angestellte gelten, die - wie der Kläger - mit der Fluggastkontrolle beschäftigt werden. Die Voraussetzungen, nach denen Nr. (7) der Verwaltungsvorschrift einen Anspruch auf einen Pauschbetrag von monatlich 10,00 DM (*jetzt 5,11 Euro*) gewährt, sind hier jedoch nicht erfüllt. 33
- a) Die Beklagte ist an die Verwaltungsvorschrift über die Dienstkleidung der Polizeivollzugsbeamten idF vom 6. September 1993 (*im Folgenden: Verwaltungsvorschrift*) gebunden. 34
- aa) Erlasse, Verfügungen und Verwaltungsvorschriften haben regelmäßig nur verwaltungsinterne Bedeutung. Mit ihnen richtet sich der Dienstherr an nachgeordnete weisungsabhängige Organe, Ämter oder Dienststellen. Sie sollen ein einheitliches und den rechtlichen Anforderungen entsprechendes 35

Verwaltungshandeln sichern. Ihnen fehlt der normative Charakter. Sie sind daher grundsätzlich nicht geeignet, Ansprüche Dritter zu begründen. Allerdings kann die Verwaltung auch an die von ihr erlassenen Vorschriften im Verhältnis zu Dritten - dazu gehören auch Arbeitnehmer - gebunden sein. Eine derartige Bindungswirkung setzt voraus, dass die Verwaltungsvorschriften sich ihrem Inhalt nach auch an die Arbeitnehmer wenden und für diese Personen Rechte, Handlungspflichten oder Obliegenheiten begründet werden sollen (*vgl. Senat 18. August 2009 - 9 AZR 617/08 - Rn. 39 mwN, AP BGB § 611 Personalakte Nr. 3 = EzA GG Art. 33 Nr. 37; 13. November 2001 - 9 AZR 442/00 - zu B II 2 b cc (1) der Gründe mwN, AP BAT § 15b Nr. 1 = EzBAT BAT § 15b Nr. 7*). Rechtsgrundlage für die Außenwirkung im Verhältnis zu den Arbeitnehmern ist der arbeitsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz. Denn die Verwaltungsvorschriften dienen der Sicherung einer gleichförmigen Handhabung. Dagegen werden durch Verwaltungsvorschriften regelmäßig keine rechtsgeschäftlichen Ansprüche, etwa in Form einer Gesamtzusage, begründet (*vgl. aber zu einer Gesamtzusage durch ein den Arbeitnehmern bekannt gegebenes Schreiben eines Senatsamts auch BAG 23. September 2009 - 5 AZR 628/08 - Rn. 21 f., AP BGB § 157 Nr. 36 = EzA BGB 2002 § 151 Nr. 1*). Verwaltungsvorschriften können daher für die Zukunft geändert werden, wenn die Änderung sachlich gerechtfertigt ist und nicht zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG oder gegen den arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz führt (*vgl. zur jederzeit möglichen Änderung einer durch Verwaltungsvorschriften vorgenommenen Ermessensbindung für die Zukunft aus sachgerechten Erwägungen BVerwG 26. Juni 2007 - 1 WB 12.07 - Rn. 29, Buchholz 449.2 SLV 2002 § 40 Nr. 3*).

bb) Die Beklagte hatte sich auch gegenüber den im ehemaligen Bundesgrenzschutz (*jetzt Bundespolizei*) tätigen Angestellten der Fluggastkontrolle gebunden. In Nr. (7) Abs. 1 und 2 der Verwaltungsvorschrift sind Rechte und Pflichten geregelt. So haben die Polizeivollzugsbeamten und Angestellten „die Dienstkleidungsstücke in einem für den Dienst brauchbaren Zustand zu halten und sachgemäß zu pflegen“ (Abs. 1). Hierfür wird ihnen ein Pauschbetrag gewährt, „sofern sie nicht die Möglichkeit haben, ihre Dienstkleidung in einer

36

BGS-eigenen Schneider- und/oder Schuhmacherwerkstatt ändern, instandsetzen und pflegen zu lassen“ (Abs. 2).

b) Das Landesarbeitsgericht hat angenommen, die Regelung in der Verwaltungsvorschrift sei eindeutig und insofern einer Auslegung nicht zugänglich. Schon aus dem Wortlaut des Abs. 2 („Hierfür wird ihnen ein Pauschbetrag von monatlich 10,00 DM gewährt, ...“) folge, dass die Pauschale für den normalen Pflege- und Instandhaltungsaufwand gewährt werden solle. Das hält einer revisionsrechtlichen Prüfung nicht stand. 37

aa) Eine Verwaltungsvorschrift ist unter Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Handhabung auszulegen (st. Rspr., vgl. Senat 18. August 2009 - 9 AZR 617/08 - Rn. 39 f., AP BGB § 611 Personalakte Nr. 3 = EzA GG Art. 33 Nr. 37; BVerwG 2. Februar 1995 - 2 C 19.94 - juris Rn. 18, ZTR 1995, 332). Da es sich dabei um eine typische, über den Einzelfall hinausgehende Regelung handelt, unterliegt deren Auslegung durch das Landesarbeitsgericht der uneingeschränkten revisionsrechtlichen Überprüfung (vgl. Senat 16. Oktober 2007 - 9 AZR 170/07 - Rn. 16 mwN zur Gesamtzusage, BAGE 124, 210). 38

bb) Schon nach dem Wortlaut von Nr. (7) Abs. 2 der Verwaltungsvorschrift wird der Pauschbetrag dafür gezahlt, dass der Beschäftigte nach Abs. 1 verpflichtet ist, die Dienstkleidungsstücke „in einem für den Dienst brauchbaren Zustand zu halten und sachgemäß zu pflegen“. Entgegen der Auffassung des Landesarbeitsgerichts erfordert das Maßnahmen, die über das Waschen und das einfache Reinigen eines allein vom normalen Tragen verschmutzten Kleidungsstücks hinausgehen. Pflegen bedeutet nämlich, sich um etwas zu kümmern, zur Erhaltung eines guten Zustands mit den erforderlichen Maßnahmen zu behandeln (Duden Das Bedeutungswörterbuch 3. Aufl.). Das schließt auch die Beseitigung von starken Verschmutzungen oder Flecken ein, die sich mit normalem Waschen und einer oberflächlichen Reinigung der Textiloberfläche, zB mit Kleiderbürsten, nicht restlos entfernen lassen. 39

cc) Selbst wenn die in Nr. (7) Abs. 1 der Verwaltungsvorschrift festgelegte Verpflichtung nur das einfache Reinigen und Waschen der normal ver- 40

schmutzten Kleidung beinhalten sollte, weil so regelmäßig sichergestellt werden kann, dass die Polizeivollzugsbeamten und Angestellten der Fluggastkontrolle in einem angemessenen Äußeren ihren Dienst versehen, begründet Abs. 2 dieser Vorschrift für die Erfüllung dieser Verpflichtung keinen Anspruch auf Zahlung des Pauschbetrags. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut als auch aus dem Gesamtzusammenhang der Regelung. Durch die ausdrücklich formulierte Einschränkung in Nr. (7) Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 der Verwaltungsvorschrift wird trotz des Worts „hierfür“ eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass der Pauschbetrag nicht verlangt werden kann, wenn der Beschäftigte die Möglichkeit hat, seine Dienstkleidung „in einer BGS-eigenen Schneider- und/oder Schuhmacherwerkstatt ändern, instandsetzen und pflegen zu lassen“. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser „Werkstattleistungen“ ersetzt damit die Zahlung der Pauschale. In einer „Schneiderwerkstatt“ werden üblicherweise normal verschmutzte Kleidungsstücke nicht gewaschen oder gereinigt. Auch die Parteien gehen vorliegend davon aus, dass zu dem üblichen Angebot einer bundeseigenen „Schneiderwerkstatt“ nicht das normale Reinigen der Dienstkleidung gehört. Damit wird deutlich, dass der Pauschbetrag gerade keine Gegenleistung für sämtliche Maßnahmen ist, die im Zusammenhang mit einer sachgemäßen Pflege stehen oder die dazu dienen, Kleidungsstücke in einem brauchbaren Zustand zu erhalten. Der Pauschbetrag soll nur für solche Leistungen erstattet werden, die üblicherweise in „Schneider- und/oder Schuhmacherwerkstätten“ angeboten werden und damit grundsätzlich ein spezielles Fachwissen erfordern, also nicht mit den üblichen Mitteln von einem Angestellten bzw. Polizeivollzugsbeamten erbracht werden können. Nur Beschäftigte, die nicht die Möglichkeit haben, Leistungen einer bundeseigenen „Schneider- und/oder Schuhmacherwerkstatt“ in Anspruch zu nehmen, sondern stattdessen solche Leistungen selbst vornehmen oder - wenn sie dazu nicht in der Lage sind - eine nicht bundeseigene „Werkstatt“ damit beauftragen müssen, sollen den Pauschbetrag erhalten.

dd) Die Verwaltungsvorschrift über die Dienstkleidung der Polizeivollzugsbeamten im Bundesgrenzschutz erging zu § 70 Abs. 1 Bundesbesoldungsgesetz (*BBesG*). Danach werden für Beamte des mittleren Polizeivollzugs-

41

dienstes der Bundespolizei die Ausrüstung und die Dienstkleidung unentgeltlich bereitgestellt. § 70 Abs. 1 BBesG regelt nicht, wer für die Reinigung der Dienstkleidung verantwortlich ist. Durch die Verpflichtung, Dienstkleidung zu tragen, wird dem Beamten vielmehr gleichzeitig die Pflicht auferlegt, die Dienstkleidung in einem ordentlichen Zustand zu halten, der den Anforderungen des Amtes entspricht. Dazu gehört es auch, die Dienstkleidung zu waschen und/oder zu reinigen. Durch die Stellenzulage für Polizeivollzugsbeamte des Bundes gemäß Nr. 9 der Anlage I Bundesbesoldungsordnungen A und B wird diese Verpflichtung mit ausgeglichen (*vgl. auch VG Osnabrück 4. November 2004 - 3 A 133/03 - juris Rn. 23 ff.*).

ee) Diese Grundsätze entsprechen, wie sich aus Nr. 39 der Bekleidungs-
vorschrift für den Bundesgrenzschutz aus dem Jahr 1967 (*Polizeidienstvor-*
schrift 621) ergibt, auch dem Verständnis des Bundesministeriums des Innern,
das die Verwaltungsvorschrift über die Dienstkleidung der Polizeivollzugsbe-
amten im Bundesgrenzschutz in der Fassung vom 6. September 1993 erließ.
Gemäß Nr. 39 der Bekleidungs Vorschrift gehört es zu den Dienstplichten der
Polizeivollzugsbeamten, in einem „sauberen und gepflegten Anzug auf der
Straße zu erscheinen“, weil der Bekleidungs Zustand auch für die Beurteilung
des Bundesgrenzschutzes (*jetzt Bundespolizei*) in der Öffentlichkeit mit-
bestimmend ist. Nach dieser Bestimmung hat der Beamte für das Reinigen der
„Leibwäsche“ selbst zu sorgen, wobei dafür keine Bundesmittel verwendet
werden dürfen. Die Reinigung der dem Beamten zum Gebrauch übergebenen
übrigen Bekleidung obliegt ihm nur, soweit er sie selbst mit den üblichen Mitteln
ausführen kann. Zwar enthält die Bekleidungs Vorschrift keine konkrete Aussage
darüber, wer die Kosten zu tragen hat. Aus dem Regelungszusammenhang
folgt aber, dass der Beamte für die Reinigung der normal verschmutzten Klei-
dungsstücke mit den üblichen Mitteln selbst aufkommen muss. Denn hierfür
sollen keine Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden. Da nach Nr. 39 der
Bekleidungs Vorschrift die durch die Eigenart des Dienstes einer besonders
starken Verschmutzung ausgesetzten Bekleidungsstücke zu Lasten der Be-
klagten zu reinigen sind, folgt im Umkehrschluss, dass der Beamte die
Reinigung der normal verschmutzten Kleidung mit eigenen Mitteln vornehmen

42

muss. Wie sich aus der Anlage 8 zu der Bekleidungs Vorschrift - Anleitung über die Behandlung und Pflege der Ausrüstungs- und Bekleidungsstücke - ergibt, ging der Erlassgeber der Bekleidungs Vorschrift davon aus, dass die normal durch das Tragen verschmutzte Kleidung zur Reinigung nicht fremdvergeben wird. Danach sind Tuchsachen nämlich durch Klopfen und Bürsten zu reinigen, Flecken können mit Benzin, Fleckenwasser oder verdünntem Salmiak entfernt werden, das Waschen des Futters war gestattet. Diese Tätigkeiten kann der Beamte mit den üblichen Mitteln selbst vornehmen. Es kann nicht angenommen werden, dass durch die Verwaltungsvorschrift über die Dienstkleidung der Polizeivollzugsbeamten diese Dienstvorschriften gleichsam außer Kraft gesetzt werden sollten, indem ihnen nunmehr ein Pauschbetrag für solche Verrichtungen gezahlt wird, zumal mit Wirkung vom 1. Januar 1994 in Nr. (7) Abs. 2 ausdrücklich eine Einschränkung für die Zahlung des Pauschbetrags vorgesehen ist.

ff) Die bei der Auslegung von Verwaltungsvorschriften zu beachtende tatsächliche Handhabung bestätigt diese Auslegung. Nachdem durch Verfügung des Grenzschutzpräsidiums West vom 3. Januar 1994 bestimmt worden war, dass die Grenzschutzstellen Flughafen Düsseldorf und Flughafen Köln/Bonn an die Bekleidungswerkstätten/Bekleidungskammer Sankt Augustin angebunden sind, wurde die Zahlung des Pauschbetrags an die dort beschäftigten Polizeivollzugsbeamten im Jahr 1994 eingestellt. 43

c) Nach Nr. (7) Abs. 2 Satz 2 der Verwaltungsvorschrift haben die Grenzschutzpräsidien in ihrem Bereich festzulegen, welche BGS-eigenen Werkstätten für die in Nr. (7) Abs. 2 Satz 1 genannten Zwecke in Anspruch zu nehmen sind. Durch das Grenzschutzpräsidium West wurde mit Verfügung vom 3. Januar 1994 festgelegt, dass die Grenzschutzstellen Flughafen Düsseldorf und Flughafen Köln/Bonn an die Bekleidungswerkstätten/Bekleidungskammer Sankt Augustin angebunden werden. Damit entfielen für die dort eingesetzten Polizeivollzugsbeamten und Angestellten der Fluggastkontrolle die Voraussetzungen für die Zahlung des Pauschbetrags. Aufgrund der verfügten Anbindung an die Bekleidungswerkstätten/Bekleidungskammer müssen die Beschäftigten solche 44

Änderungs-, Instandsetzungs- und Pflegemaßnahmen, die üblicherweise in einer „Schuhmacher- und/oder Schneiderwerkstatt“ erbracht werden, nicht mehr selbst vornehmen oder durch von ihnen beauftragte Werkstätten erledigen lassen, sondern sie können und müssen die Dienstkleidung mit einem Dienst-Kfz an die Bekleidungskammer schicken. Es obliegt dann dieser Einrichtung, dafür Sorge zu tragen, dass die Beschäftigten eine gebrauchstaugliche Dienstkleidung zurückerhalten. Die Zweifel des Klägers, ob dies praktikabel sei, sind unerheblich. Er genügt aufgrund der Verfügung vom 3. Januar 1994 seiner Verpflichtung, wenn er die iSv. Nr. (7) Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsvorschrift zu ändernde, instandzusetzende oder zu pflegende Dienstkleidung mit einem Dienst-Kfz an die Bekleidungskammer schickt.

4. Die Beklagte hat sich gegenüber dem Kläger auch nicht individualrechtlich verpflichtet, die geltend gemachte Reinigungspauschale zu zahlen. 45

Das Landesarbeitsgericht hat weder festgestellt, noch hat der Kläger behauptet, dass das Land NRW oder die Beklagte im Zusammenhang mit der Zahlung des Betrags von zunächst 3,25 DM monatlich, ab August 2000 in Höhe von 10,00 DM monatlich und später in Höhe von 5,11 Euro monatlich ausdrückliche Erklärungen abgaben. 46

5. Der Anspruch folgt auch nicht aus betrieblicher Übung. Dem stehen schon die Schriftformgebote des § 4 Abs. 2 Satz 1 BAT und des § 2 Abs. 3 Satz 1 TVöD entgegen. 47

a) Nach diesen tariflichen Vorschriften sind Nebenabreden nur wirksam, wenn sie schriftlich vereinbart wurden. Es handelt sich dabei um eine gesetzliche Schriftform iSd. § 126 BGB. Ihre Missachtung hat die Unwirksamkeit des betreffenden Rechtsgeschäfts zur Folge. Im Geltungsbereich des BAT bzw. des TVöD kann deshalb die wiederholte Gewährung einer Vergünstigung eine bindende Wirkung grundsätzlich nur dann entfalten, wenn der tariflichen Formvorschrift genügt wird (*vgl. BAG 18. September 2002 - 1 AZR 477/01 - zu I 3 a der Gründe, BAGE 102, 351*). 48

- b) Eine vertragliche Abrede über die Zahlung einer Pauschale für die Reinigung der Dienstkleidung würde als Nebenabrede dem Anwendungsbereich des § 4 Abs. 2 BAT und des § 2 Abs. 3 TVöD unterfallen. Bei der Reinigungspauschale handelt es sich nicht um einen Vergütungsbestandteil, der eine synallagmatische Verpflichtung aus dem Arbeitsverhältnis betrifft (*vgl. BAG 4. Juni 2008 - 4 AZR 421/07 - Rn. 35, AP BGB § 151 Nr. 4 = EzTöD 100 TVöD-AT § 2 Betriebliche Übung Nr. 2*). Der Aufwendungscharakter der Pauschale steht im Vordergrund. Es soll nicht die geschuldete Arbeitsleistung als Fluggastkontrolleur vergütet, sondern der zeitliche und finanzielle Aufwand für die Reinigung der Dienstkleidung pauschal ausgeglichen werden. 49
- c) Das tarifliche Schriftformgebot ist nicht gemäß § 307 Abs. 1 BGB unwirksam. Es findet weder eine Inhaltskontrolle noch eine Transparenzkontrolle statt. Denn nach § 310 Abs. 4 Satz 1 BGB finden die §§ 305 bis 310 BGB auf Tarifverträge keine Anwendung. Auch wenn der betreffende Tarifvertrag kraft einzelvertraglicher Vereinbarung auf das Arbeitsverhältnis der Parteien Anwendung findet, hat eine Inhaltskontrolle nicht zu erfolgen, weil sie gemäß § 307 Abs. 3 Satz 1 BGB nur bei einer Abweichung von Rechtsvorschriften stattfindet. Dies gilt jedenfalls dann, wenn wie im vorliegenden Fall die uneingeschränkte Anwendung eines einschlägigen Tarifvertrags vereinbart wurde. § 307 Abs. 3 Satz 2 BGB gebietet auch keine Transparenzkontrolle, wenn - wie hier - der Arbeitgeber tarifgebunden ist und mittels arbeitsvertraglicher Verweisung der Tarifvertrag Anwendung findet, der für den Arbeitgeber im Übrigen kraft Tarifbindung gilt (*vgl. BAG 13. Dezember 2007 - 6 AZR 222/07 - Rn. 25 f., BAGE 125, 216*). 50
6. Der geltend gemachte Anspruch ist auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Aufwendungsersatzes gerechtfertigt. Ein Anspruch aus § 670 BGB scheidet bereits daran, dass nach dieser Vorschrift nur die Erstattung der konkret entstandenen Aufwendungen verlangt werden kann. Diese macht der Kläger nicht geltend. Er verlangt die Zahlung einer monatlichen Pauschale. 51
7. Der Anspruch folgt schließlich nicht aus § 612 Abs. 1 BGB. Danach gilt eine Vergütung als stillschweigend vereinbart, wenn die Dienstleistung nur 52

gegen eine Vergütung zu erwarten ist. Dabei kann dahinstehen, ob der Kläger mit dem Reinigen verschmutzter Dienstkleidung überhaupt eine Dienstleistung iSv. § 612 Abs. 1 BGB erbringt (*vgl. zu der Frage, ob Umkleiden als vergütungspflichtige Arbeitszeit anzusehen ist: BAG 10. November 2009 - 1 ABR 54/08 - Rn. 15, AP BetrVG 1972 § 87 Arbeitszeit Nr. 125 = EzA BetrVG 2001 § 87 Arbeitszeit Nr. 14; vgl. auch BAG 11. Oktober 2000 - 5 AZR 122/99 - zu IV 3 d der Gründe, BAGE 96, 45*). Der Kläger verlangt die Zahlung einer Pauschale und nicht die Vergütung der konkret für das Reinigen aufgewendeten Zeit. Im Übrigen hat er auch nicht dargelegt, wie viel Zeit er für die Reinigung der Dienstkleidung jeden Monat aufbringen muss. Eine Bestimmung der Vergütungshöhe nach § 612 Abs. 2 BGB wäre deshalb schon nicht möglich.

B. Der Kläger hat die Kosten seiner erfolglosen Berufung (§ 97 Abs. 1 ZPO) und als unterliegende Partei auch die Kosten des Revisionsverfahrens zu tragen (§ 91 Abs. 1 ZPO).

53

Düwell

Gallner

Krasshöfer

Ropertz

D. Wege