

# Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Stellungnahmen der Personalvertretungen\*

Von Ulf Berger-Delhey

**Die Bundesanstalt für Arbeit hat auch Leistungen zu erbringen, die die Arbeitslosigkeit beenden sollen. Besondere Bedeutung haben die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung nach §§ 91 ff. AFG. Ulf Berger-Delhey erörtert die Frage, ob Stellungnahmen der bei den Maßnahmeträgern bestehenden Personalvertretungen einzuholen bzw. zu fordern sind. Die Abhandlung ist zugleich eine Anmerkung zu dem Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen vom 24. 3. 1989 – L 10 Ar 260/86 –, der Abdruck dieses Urteils erfolgt im nächsten Heft.**

## 1. Das Recht der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung<sup>1</sup>

Nach Maßgabe der §§ 1, 2 AFG<sup>2</sup> obliegt es der Bundesanstalt für Arbeit u. a., zur Unterstützung einer aktiven Beschäftigungspolitik Leistungen zu erbringen, die die Arbeitslosigkeit beenden, die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen sichern bzw. verbessern und die berufliche Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitnehmer unterstützen können. Im Hinblick auf die nun schon seit Mitte der siebziger Jahre anhaltende hohe Arbeitslosigkeit gewannen aus dem vom Gesetzgeber des Arbeitsförderungsgesetzes insoweit zur Verfügung gestellten arbeits- und beschäftigungspolitischen Instrumentarium<sup>3</sup> vor allem die Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung der §§ 91 ff. AFG (sog. ABM) Bedeutung<sup>4</sup>. Zu verstehen sind darunter der Allgemeinheit dienende sach- oder dienstleistungsintensive Maßnahmen, die ohne finanzielle Förderung nicht erfolgen würden. Dadurch sollen, indem das aufzuwendende Arbeitsentgelt ganz oder teilweise durch Zuschüsse oder Darlehen der Bundesanstalt für Arbeit finanziert werden, in erster Linie die sog. Problemgruppen des Arbeitsmarkts beschäftigt werden. Im einzelnen<sup>5</sup> regelt § 93 AFG den förderbaren Personenkreis und die – vornehmlich arbeitsrechtlichen – Rechtsbeziehungen zwischen Geförderten und Trägern; insoweit ergänzt der den Begriff des Maßnahmeträgers näher erläuternde § 92 AFG den § 91 AFG. Während § 94 AFG die Höhe des Zuschusses bestimmt – ergänzend ermöglicht § 96 AFG darüber hinaus auch die verstärkte Förderung aus Bundesmitteln –, regelt § 95 AFG Antragstellung und Verfahren.

Weitere detaillierte Vorschriften enthält die aufgrund der Ermächtigung des § 95 Abs. 3 Satz 1 (i. V. m. § 191 Abs. 3) AFG erlassene „Anordnung über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit“ – ABM-AnO – (in der hier interessierenden Fassung) vom 13. 12. 1984<sup>6</sup>. Für die Antragstellung sieht § 13 Abs. 1 ABM-AnO dabei vor, daß auf Verlangen der zuständigen Behörden der Arbeitsverwaltung eine

Stellungnahme des beim zukünftigen Maßnahmeträger bestehenden Personal- bzw. Betriebsrats zu den Angaben im Antrag vorzulegen ist (Satz 3); Satz 4 schreibt dies zwingend vor, wenn die Förderungsdauer auf mehr als ein Jahr festgelegt oder über diesen Zeitraum hinaus verlängert werden soll<sup>7</sup>.

Mit den daraus in der Praxis häufig resultierenden Problemen hatte sich kürzlich das Landessozialgericht Niedersachsen auseinandersetzen<sup>8</sup>: Eine Kommune hatte beantragt, die Förderung einer zunächst auf sechs Monate befristeten Arbeitsbeschaffungsmaß-

\* Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des Landessozialgerichts Niedersachsen vom 24. 3. 1988 – L 10 Ar 260/86

1 Überblick dazu bei Wagner, in von Maydell (Hrsg.), Lexikon des Rechts – Sozialrecht, 1986, 34.

2 Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1969 (BGBl. I, 582), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes und zur Förderung eines gleitenden Übergangs älterer Arbeitnehmer in den Ruhestand vom 20. 12. 1988 (BGBl. I, 2343).

3 U. a. Einarbeitungszuschüsse nach § 49 AFG, Eingliederungsbeihilfen nach § 54 AFG, Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung (§§ 40 ff. AFG), zur Förderung der Arbeitsaufnahme (§§ 53 ff. AFG) und zur beruflichen Rehabilitation (§§ 56 ff. AFG).

4 Historisch gehen diese Regelungen auf die sog. Grund- bzw. verstärkte Förderung der §§ 140, 141 AVAVG zurück; vgl. Schieckel/Grüner/Ostheimer, AFG – BAföG – BBiG, 4. Aufl., § 91 Rd.-Nr. I.

5 Außer Betracht können in diesem Zusammenhang die – speziellen – „Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer“ der §§ 97 ff. AFG bleiben.

6 ANBA 1985, 71 (derzeit in der Fassung der Zweiten Änderungsanordnung vom 16. 3. 1988 [ANBA, 704]); in Kraft ab 1. 3. 1985. Frühere Regelungen enthielt die ABM-Anordnung vom 2. 5. 1972 (ANBA, 508), zuletzt in der Fassung der Zweiten Änderungsanordnung vom 16. 12. 1976 (ANBA 1977, 311), und – ab 1. 10. 1980 – die ABM-Anordnung vom 25. 6. 1980 (ANBA, 1130), zuletzt in der Fassung der Dritten Änderungsanordnung vom 22. 9. 1983 (ANBA, 1303).

7 Zur Entstehungsgeschichte vgl. Berger-Delhey, PersV 1988, 113 ff., 114 m. w. N.

8 Urteil vom 24. 3. 1988 – L 10 Ar 260/86.

nahme auf die Dauer eines Jahres zu prolongieren. Das zuständige Arbeitsamt lehnte die beantragte Förderungsverlängerung jedoch ab, nachdem die Kommune sich geweigert hatte, eine Stellungnahme ihres Personalrats nach § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO vorzulegen. Der hiergegen gerichteten Klage gab das Landessozialgericht Niedersachsen in vollem Umfange mit der Begründung statt, daß dieses Verlangen nicht durch die Ermächtigung der §§ 95 Abs. 3, 191 Abs. 3 AFG gedeckt sei. – Auch wenn Revision eingelegt ist, so liegt doch mit diesem Urteil eine erste obergerichtliche Entscheidung zu dieser Frage vor, der in vollem Umfange zuzustimmen ist.

## 2. Die Rechtsstellung der Personalvertretung<sup>9</sup>

Aufgaben und Befugnisse der von allen Beschäftigten der jeweiligen Dienststelle gewählten Personalvertretungen (Personalräte, Bezirks-, Haupt- und Gesamtpersonalräte sowie Jugend- und Auszubildendenvertretungen) regeln die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder<sup>10</sup>. Bei diesen Vertretungen handelt es sich, wie sich schon aus ihrer Stellung innerhalb öffentlich-rechtlicher Organe und der vom Gesetzgeber in Anspruch genommenen Regelungskompetenz nach Art. 73 Nr. 8, 75 Nr. 1 GG ergibt, um Institutionen des öffentlichen Rechts, die sowohl die Belange der Beschäftigten als auch diejenigen der jeweiligen Dienststelle vertreten<sup>11</sup>. Insofern sind die Personalvertretungen Interessenvertretungen, die zur Wahrnehmung der (Gesamt-)Interessen der Bediensteten berufen und verpflichtet sind (§ 2 Abs. 1 BPersVG<sup>12</sup>). Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb davon gesprochen, sie hätten als Repräsentanten der Gesamtheit der Beschäftigten die Aufgabe, deren Beteiligung „an der Regelung des Dienstes und der Dienst- und Arbeitsverhältnisse zu verwirklichen und die Interessen der Bediensteten zu vertreten, soweit sie von der Tätigkeit in der Dienststelle berührt werden“<sup>13</sup>. Die Personalvertretungen sind mithin Teil der Dienststelle, versehen mit einer öffentlich-rechtlichen Organstellung im internen Aufbau der Verwaltung und in diese eingebunden als ein dienststelleninternes, demokratisch gebildetes Organ sui generis, das indessen nicht der Dienststelle gegenübersteht, vielmehr als gleichberechtigter Partner des Dienststellenleiters fungiert und von dessen Weisungen ebenso unabhängig wie von solchen der Beschäftigten ist<sup>14</sup>. Dabei besitzen die Personalvertretungen unbeschadet ihres Rechts, als Organ der Dienststelle nach Maßgabe der personalvertretungsrechtlichen Vorschriften ihre Aufgaben zu erfüllen und in diesem Zusammenhang auch Rechtsschutz bei den Fachspruchkörpern der Verwaltungsgerichte nach §§ 83 Abs. 1, 106 BPersVG begehren zu können, keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind auch im übrigen nicht rechtsfähig, weder als juristische Person des privaten oder als eine solche des öffentlichen Rechts noch als Gesellschaft bürgerlichen Rechts im Sinne der §§ 705 ff. BGB<sup>15</sup> o. ä.; sie sind auch keine Vermögensträger<sup>16</sup>. Die Personalvertretungen haben deshalb mit der Zuständigkeit und dem Aufgabenkreis der einzelnen Dienststellen nichts zu tun, sei es im Verhältnis zu anderen Dienststellen, sei es im Verhältnis zur Öffentlichkeit<sup>17</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit ausdrücklich festgestellt<sup>18</sup>, daß den Personalvertretungen grundsätzlich keine über die Personalvertretungsgesetze des Bun-

des bzw. der Länder hinausreichenden Handlungsbefugnisse zustehen.

## 3. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage?

Ist nach alledem festzuhalten, daß der gesetzlich festgeschriebene Aufgabenbereich der Personalvertretungen grundsätzlich (Außen-)Rechtsbeziehungen nicht zuläßt, bedarf jede Änderung dieser gesetzlichen Kompetenzverteilung, also auch die Forderung nach Abgabe direkter oder indirekter Stellungnahmen der bei den zukünftigen Trägern einer beantragten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme bestehenden Vertretungen für die Behörden der Arbeitsverwaltung, einer speziellen, formell-gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Dafür kommt die ABM-Anordnung selbst freilich nicht in Betracht, denn bei den vom Bundesminister für Arbeit und Soziales genehmigten Anordnungen der Bundesanstalt für Arbeit handelt es sich zwar um autonome Satzungen und die Gerichte – soweit ermächtigungskonform – bindende, den Rechtsverordnungen vergleichbare Vorschriften<sup>19</sup>. Indessen genügen solche Gesetze im materiellen Sinne zum einen gerade nicht dem dem Grundgesetz immanenten Prinzip des Gesetzesvorbehalts, wonach jeder Akt der Exekutive auf ein Gesetz im formellen Sinne zu stützen ist<sup>20</sup>. Zum anderen verbietet es von Verfassungen wegen auch der Vorrang des Gesetzes, die Exekutive rechtssatzmäßig zu ermächtigen, durch Rechtsverordnungen von anderen formellgesetzlichen Rechtssätzen abzuweichen<sup>21</sup>. Aus diesem Grunde, und insoweit vermag die Entscheidung des Landes-

- 9 Zur – in etwa vergleichbaren – Stellung des Betriebsrats in diesem Zusammenhang vgl. *Berger-Delhey*, a. a. O. (Fn. 7), 115 m. w. N.
- 10 Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das Bundespersonalvertretungsgesetz; die Personalvertretungsgesetze der Länder enthalten vergleichbare Vorschriften.
- 11 BVerwG, PersV 1979, 151 = ZBR 1978, 214; *Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier*, BPersVG, 6. Aufl. 1986, § 1 Rd.-Nr. 30 ff.; *Lorenzen/Haas/Schmitt*, BPersVG, 4. Aufl., § 1 Rd.-Nr. 2, 49 ff.; vgl. auch BVerfG, ZBR 1957, 409.
- 12 Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15. 2. 1974 (BGBl I, 693), zuletzt geändert durch Gesetz zur Bildung von Jugend- und Auszubildendenvertretungen vom 13. 7. 1988 (BGBl I, 1037).
- 13 BVerfGE 28, 295; ebenso 19, 312; 28, 322; 50, 197; 51, 87; 62, 52; 68, 36; weitere Nachweise bei *Lorenzen/Haas/Schmitt*, a. a. O. (Fn. 11), § 1 Rd.-Nr. 71.
- 14 BVerfG in st. Rspr.; vgl. nur AuR 1977, 247; und BVerfGE 28, 322; 39, 313. Ebenso BVerwG, DVBl 1986, 896; PersV 1983, 376; 1985, 506; weitere Nachweise bei *Lorenzen/Haas/Schmitt*, a. a. O. (Fn. 11), § 1 Rd.-Nr. 1.
- 15 Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. 8. 1896 (RGBl 195), zuletzt geändert durch Gesetz über weitere Maßnahmen auf dem Gebiet des Versorgungsausgleichs vom 8. 12. 1986 (BGBl I, 2317).
- 16 BVerfG, AuR 1977, 347; BVerfGE 8, 202; BVerwG, Buchholz 238.3A, Nrn. 6 zu § 46 BPersVG, 1 zu § 41 BPersVG; *Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier*, a. a. O. (Fn. 11), § 1 Rd.-Nr. 80; *Lorenzen/Haas/Schmitt*, a. a. O. (Fn. 11), § 1 Rd.-Nr. 39; bd. m. w. N.
- 17 *Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier*, a. a. O. (Fn. 11), § 1 Rd.-Nr. 39, unter Hinweis auf einen – nicht veröffentlichten – Beschluß des OVG Hbg. vom 31. 5. 1973 – OVG Bs PH 3/72; vgl. auch BVerfGE 28, 322.
- 18 BVerfGE 28, 322.
- 19 BSGE 35, 164; vgl. auch *Gagel*, AuR 1977, 397.
- 20 BVerfGE 33, 1.
- 21 *Maunz/Dürig*, Komm. z. GG, Art. 80 Rd.-Nr. 4.

sozialgerichts Niedersachsen<sup>22</sup> nicht vollständig zufriedenzustellen, kann auch § 95 Abs. 3 (i. V. m. § 191 Abs. 3) AFG ebensowenig wie die in diesem Urteil gleichfalls angesprochenen §§ 8 Abs. 1, 72 Abs. 1, 81 Abs. 2 und 3, 88 Abs. 1 und 2, 141b Abs. 5 sowie 141f Abs. 1 AFG die erforderliche Ermächtigungsgrundlage abgeben. Das Gebot des Gesetzesvorrangs fordert nämlich gerade, daß die ermächtigende Norm selbst die Kraft haben muß, die Geltung anderer formellgesetzlicher Vorschriften wie derjenigen des Personalvertretungsrechts zu durchbrechen<sup>23</sup>, wobei zudem ein entsprechender (objektivierter) Wille des Gesetzgebers wenigstens im Wortlaut der jeweiligen „durchbrechenden“ Norm seine Andeutung gefunden haben muß<sup>24</sup>. Genau davon kann aber nicht die Rede sein, denn schlechterdings enthält keine dieser Vorschriften an irgendeiner Stelle auch nur einen Bezug auf den Tätigkeitsbereich der Personalvertretungen.

Da das Recht der Arbeitsförderung keine formellgesetzliche Ermächtigungsgrundlage enthält, kommen insoweit im wesentlichen nur noch Vorschriften des allgemeinen Sozial- bzw. Sozialverwaltungsverfahrensrechts in Betracht. Auf den ersten Blick scheint es nämlich nahezu liegen, auf § 60 SGB I<sup>25</sup> oder auf den das Sozialverwaltungsverfahren beherrschenden Amtsermittlungsgrundsatz – § 20 i. V. m. § 21 SGB X<sup>26</sup> – zurückzugreifen. Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB I, der gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 3 lit. e SGB I grundsätzlich auch auf das Recht der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung anzuwenden ist, hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, u. a. „auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen“. Dritte in diesem Sinne sind aber nur natürliche und juristische Personen, allerdings auch solche des öffentlichen Rechts<sup>27</sup>. Da diese Ermächtigung dergestalt nur inter-, nicht aber intrapersonal wirkt und die Personalvertretungen weder natürliche noch juristische Personen, auch nicht solche des öffentlichen Rechts, sind<sup>28</sup>, scheidet § 60 SGB I als formellgesetzliche Ermächtigungsgrundlage aus. – Ähnlich liegt die Rechtslage hinsichtlich der §§ 20, 21 SGB X. Zwar ermitteln auch die Behörden der Arbeitsverwaltung – wie in allen anderen vom öffentlichen Interesse dominierten Verfahren – den Sachverhalt vom Amts wegen, bestimmen dabei Art und Umfang ihrer Ermittlungen und müssen, wenn und soweit nicht etwas anderes durch Gesetz bestimmt ist, bei der Erforschung des Sachverhalts alle vernünftigerweise zu Gebote stehenden, rechtlich zulässigen Möglichkeiten einer Aufklärung des für ihre Entscheidung jeweils maßgeblichen Sachverhalts ausschöpfen, die geeignet erscheinen, das Maß der für die konkrete Entscheidung erforderlichen Überzeugung zu begründen<sup>29</sup>. Indessen bezieht sich der Amtsermittlungsgrundsatz (Untersuchungsgrundsatz, Inquisitionsmaxime) als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und des Erfordernisses der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung<sup>30</sup> immer nur auf die Feststellung des Sachverhalts und nicht auf die Auslegung der maßgebenden Rechtsvorschriften<sup>31</sup>, hat also weder mit der Rechtsanwendung noch mit der Beweiswürdigung etwas zu tun<sup>32</sup>. Der Amtsermittlungsgrundsatz legitimiert deshalb immer nur zu Ermittlungen im Rahmen der geltenden Gesetze, bildet selbst aber keinesfalls eine Ermächtigungsgrundlage für die Forderung nach Abgabe von Stellungnahmen der Personalvertretungen. Auch im Rahmen des § 21 SGB X, der den Amtsermittlungsgrundsatz

ergänzt und sichert<sup>33</sup> und die Arbeitsverwaltung autorisiert, „Auskünfte jeder Art“ einzuholen (Absatz 1 Nr. 1), können deren Behörden dementsprechend nur tätig werden, soweit es das Recht und die Möglichkeit im Rahmen der geltenden Gesetze gestatten<sup>34</sup>, wobei es an einer diesbezüglichen Ermächtigungsgrundlage hier aber gerade fehlt. Hinzu kommt, daß es auch nicht möglich ist, die Personalvertretungen ggfs. als Beteiligte nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 SGB X anzuhören oder schriftliche Äußerungen von ihnen einzuholen. Nach Maßgabe des § 12 SGB X gibt es zwar Beteiligte kraft Gesetzes<sup>35</sup> und solche kraft Hinzuziehung<sup>36</sup>; indessen reicht in beiden Fällen das materielle Beteiligtsein allein nicht aus<sup>37</sup>. Hinzukommen muß nämlich in jedem Falle die Fähigkeit, überhaupt Subjekt eines Sozialverwaltungsverfahrens sein zu können (sog. Beteiligungsfähigkeit)<sup>38</sup>. Diese besitzen neben natürlichen und juristischen Personen zwar auch Behörden und nicht rechtsfähige Vereinigungen, letztere aber gemäß § 10 SGB X nur, soweit ihnen ein Recht zustehen kann<sup>39</sup>. Den Personalvertretungen der zukünftigen Maßnahmeträger kann aber im Zusammenhang mit der Mittelbewilligung für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch die dafür zuständigen Behörden der Arbeitsverwaltung kein eigenes (subjektives) Recht zustehen, auch nicht im Hinblick auf die in § 12 SGB X vorgesehene Ausnahme, wonach nicht zum Beteiligten wird, wer nur anzuhören ist und die Voraussetzungen dieser Vorschrift nicht erfüllt. § 12 SGB X regelt nämlich nur den Status derjenigen, für die eine Rechtsvorschrift die Anhörung im Sozialverwaltungsverfahren vorsieht, ohne daß sie

22 Vgl. oben 1. und Fn. 8.

23 *Maunz/Dürig*, a. a. O. (Fn. 21), Art. 80 Rd.-Nr. 4.

24 Vgl. zur sog. objektiven Theorie BVerfGE 1, 312; 10, 244; 62, 45.

25 Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil – vom 11. 12. 1975 (BGBl I, 3015), zuletzt geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches – 1. SGBÄndG – vom 20. 7. 1988 (BGBl I, 1046).

26 Sozialgesetzbuch – Verwaltungsverfahren – vom 18. 8. 1980 (BGBl I, 1469; ber. 2218) und vom 4. 11. 1982 (BGBl I, 1450), zuletzt geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuchs – 1. SGBÄndG – vom 20. 7. 1988 (BGBl I, 1046).

27 *Brackmann*, Hb. der SozVers., 11. Aufl. 1988, 80 dI.

28 Vgl. oben 2. und Fn. 16.

29 BSGE 19, 168; 24, 25. Zum wortgleichen § 24 VwVfG ebenso *Kopp*, VwVfG, 4. Aufl. 1986, § 24 Rd.-Nr. 7 m. w. N.; vgl. auch die amtl. Begr. in BT-Drucks. 7/910, 48f. – Unterläßt die Behörde eine sachlich weitere Aufklärung, obwohl sich ihr die Notwendigkeit dazu aufdrängen mußte, liegt ein wesentlicher Verfahrensmangel vor, so BSG in st. Rspr., vgl. BSGE 1, 91; 194; 2, 273; 13, 1; ferner BSG, SozR Nrn. 4, 13, 15, 24, 33, 39, 43 zu § 103 SGG; ebenso – zu § 24 VwVfG – BVerwGE 25, 90; BVerwG, DöV 1962, 255; MDR 1955, 203.

30 Vgl. statt vieler *Maier/Clausing/Dörr/Herrmann/Schöning*, SGB – 10. Buch: VwVf, 3. Aufl. 1986, § 20 Rd.-Nr. 1; vgl. im übrigen Fn. 29.

31 *Brackmann*, a. a. O. (Fn. 27), 231 o VI.

32 *Brackmann*, a. a. O. (Fn. 27), 231 o VI.

33 Vgl. statt vieler *Maier/Clausing/Dörr/Herrmann/Schöning*, a. a. O. (Fn. 30), § 21 Rd.-Nr. 1.

34 *Thieme*, SGB 1980, 45 ff., 48.

35 Absatz 1 a. a. O.

36 Absatz 2 a. a. O.

37 *Brackmann*, a. a. O. (Fn. 27), 231 h III.

38 *Brackmann*, a. a. O. (Fn. 27), 231 h.

39 Anders aber § 70 SGG!

allein deswegen Beteiligte dieses Verfahrens würden. An einer solchen spezialgesetzlichen Vorschrift fehlt es aber gerade.

Anzumerken bleibt noch, daß die Forderung nach Abgabe von Stellungnahmen der Personalvertretungen auch nicht auf § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG gestützt werden kann. Selbst wenn man im Rahmen dieser Vorschrift, nach der es der Personalvertretung „darüber zu wachen“ obliegt, daß u. a. „die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze (und) Verordnungen“ durchgeführt werden, diesen Begriff mit der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts weit ausgelegt und alle diejenigen gesetzlichen Vorschriften darunter versteht, die zugunsten der Beschäftigten in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer wirken<sup>40</sup>, ist zumindestens zweifelhaft, ob das Recht der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung überhaupt hierunter fällt<sup>41</sup>. Keinesfalls aber kommt, da schon die konkreten Beteiligungsrechte der Personalvertretungen deren Einschaltung in fast allen wesentlichen, die Beschäftigten tangierenden Fragen sicherstellen und bereits in diesem Rahmen der Prüfung der Gesetz- und Rechtmäßigkeit der Handlungen der Dienststelle deshalb besondere Bedeutung zukommt, der daneben als „allgemeine Aufgabe“ bestehenden Überwachungsfunktion der Sinn zu, eine zusätzliche, generelle Überprüfung aller dienst- und arbeitsrechtlichen Entscheidungen zu institutionalisieren<sup>42</sup>. Bildet die Personalvertretung aber insoweit kein übergeordnetes Kontrollorgan, so vermag auch § 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG nicht die erforderliche Ermächtigungsgrundlage für die von der ABM-Anordnung verfügte Einholung von Stellungnahmen der Beschäftigtenvertretungen abzugeben.

Dagegen kann auch nicht eingewendet werden, daß der Wille des zukünftigen Maßnahmeträgers es sei, der letztlich den maßgeblichen Rechtfertigungsgrund für die Einschaltung der Beschäftigtenvertretung bilde, da die Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme nicht an diese, sondern an den Träger gerichtet sei. Abgesehen vom klaren Wortlaut des § 13 Abs. 1 Satz 3 bzw. 4 ABM-AnO, demzufolge die Vorschrift eindeutig zwingender Natur ist und weder für irgendein (Entschließungs-)Ermessen noch ein sonstiges, wie auch immer geartetes voluntatives Element des Trägers der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme Raum läßt, kollidierte ein derartiges Verständnis mit dem Rechtsstaatsprinzip schlechthin. Art. 20 Abs. 3 GG bindet die Verwaltung „an Gesetz und Recht“, weshalb der Grundsatz des Normvollzugs alle ihre Bereiche beherrscht, wie es z. B. auch das Bundesarbeitsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung zum öffentlichen Dienst betont<sup>43</sup>. Angesichts der bestehenden Rechtslage, die den Personalvertretungen eine „Außenwirkung“ eben gerade nicht zugesteht, wäre es reine Rabulistik, wollte man für die Frage der Abgabe von Stellungnahmen für die Behörden der Arbeitsverwaltung danach differenzieren, ob die Aufforderung dazu an die Dienststelle, bei der die Vertretung besteht, oder aber an diese selbst gerichtet ist: Der Personalvertretung ist es bereits kraft Gesetzes verwehrt, solche Stellungnahmen abzugeben. Deren Abgabe von der die Förderung der Maßnahme beantragenden Dienststelle zu fordern<sup>44</sup>, bedeutet dann im Ergebnis nichts anderes als den unstatthaften Versuch, die gesetzliche Kompetenzordnung zu umgehen. Die Forderung nach Abgabe solcher Stellungnahmen ist also, weil vom Gesetz nicht

gedeckt, schlechthin unzulässig, ohne daß es dabei auf den Adressaten ankommt.

#### 4. Resümee

Zusammenfassend ist festzustellen, daß bei der Bewilligung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Rechtsbeziehungen nur zwischen den Behörden der Arbeitsverwaltung und den jeweiligen künftigen Trägern der Maßnahmen bestehen. Grundlage des Bewilligungsverfahrens und der Mittelkontrolle bildet/bilden daher allein Antrag bzw. Abrechnung des Trägers; in jedem Falle ist es der Arbeitsverwaltung verwehrt, dazu Stellungnahmen der bei den Maßnahmeträgern bestehenden Personalvertretungen einzuholen bzw. die Vorlage solcher Stellungnahmen zu fordern. Soweit die ABM-Anordnung entsprechendes vorsieht, mangelt es an der für jede Ausweitung des durch die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder abschließend festgelegten Tätigkeitsfeldes der Personalvertretungen erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

*Anschrift des Verfassers:*  
Memelweg 7, 5300 Bonn