

Personalvertretung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*

Von Ulf Berger-Delhey, Bonn

I.

Die Fachkammer für Landespersonalvertretungssachen des Verwaltungsgerichts Oldenburg und das Landessozialgericht Niedersachsen hatten sich mit einem in der Praxis recht häufigen Problem auseinanderzusetzen. Eine Kommune hatte beantragt, die Förderung einer zunächst auf sechs Monate befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (vgl. §§ 91 ff. AFG¹) auf die Dauer eines Jahres zu verlängern. Das zuständige Arbeitsamt forderte unter Hinweis auf § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO², wonach eine Stellungnahme des Betriebs-/Personalrats vorzulegen ist, wenn die Förderungsdauer auf mehr als ein Jahr festgelegt oder über diesen Zeitraum hinaus verlängert werden soll, die Vorlage einer Stellungnahme der Beschäftigtenvertretung. Nachdem die Kommune sich weigerte, diesem Begehren zu entsprechen, und das Arbeitsamt deswegen die beantragte Verlängerung der Förderung ablehnte, leitete zum einen die Personalvertretung ein verwaltungsgerichtliches Beschlußverfahren ein, in dem das Verwaltungsgericht Oldenburg – Fachkammer für Landespersonalvertretungssachen – entschied³, daß § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO als arbeitsverwaltungsrechtliche Vorschrift lediglich Handlungspflichten der Arbeitsverwaltung begründen, nicht aber personalvertretungsrechtliche Befugnisse der Beschäftigtenvertretung berühren könne. Zum anderen gab das Landessozialgericht der gegen den versagenden Bescheid gerichteten Klage der Kommune in vollem Umfange mit der Begründung statt, daß § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO nicht rechtswirksam, weil durch die Ermächtigung des § 95 Abs. 3 AFG (i.V. m. § 191 Abs. 3 AFG) nicht gedeckt sei⁴. Damit liegen zu dieser Frage zwei im Ergebnis identische Entscheidungen verschiedener Gerichte vor, denen in vollem Umfange zuzustimmen ist.

II.

Zunächst hat das Verwaltungsgericht völlig zu Recht festgestellt, daß die Personalvertretung eine Verpflichtung der Kom-

mune, § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO einzuhalten, im personalvertretungsrechtlichen Beschlußverfahren nicht feststellen lassen konnte. Die Personalvertretungen haben nämlich nichts mit den Zuständigkeiten und dem externen Aufgabenkreis der Dienststellen zu tun, weder im Verhältnis zu anderen Dienststellen noch im Verhältnis zur Öffentlichkeit⁵. Sie sind vielmehr Teile der Dienststelle, versehen mit einer öffentlich-rechtlichen Organstellung im internen Verwaltungsaufbau und in die Verwaltung als dienststelleninterne, demokratisch gebildete Organe sui generis eingebunden, die der Dienststelle nicht gegenüberstehen, sondern als gleichberechtigte Partner des Dienststellenleiters fungieren⁶. Sie besitzen daher weder eine eigene Rechtspersönlichkeit, noch sind sie im Grundsatz rechtsfähig⁷. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb auch ausdrücklich festgestellt⁸, daß den Personalvertretungen keine über die Personalvertretungsgesetze des Bundes bzw. der Länder hinausreichenden Handlungsbefugnisse zustehen. Das Bundespersonalvertretungsgesetz⁹ beschreibt deshalb in den §§ 66 ff. die Beteiligungsrechte abschließend, die nach Maßgabe der §§ 83 Abs. 1, 106 BPersVG auch einer gerichtlichen Klärung zugeführt werden können¹⁰. Soweit die Personalvertretungen in diesem Zusammenhang u. a. „darüber zu wachen“ haben, „daß die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze, Verordnungen“ usw. durchgeführt werden, ergibt sich daraus kein (subjektives) Recht¹¹.

III.

Auch dem Landessozialgericht Niedersachsen ist deshalb zuzustimmen, wenn es unter Hinweis auf die Rechtsstellung der Personalvertretungen grundsätzlich eine Ermächtigungsgrundlage für die in § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO verankerte Regelung fordert. Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts¹² bedarf nämlich jede Änderung der gesetzlichen Kompetenzverteilung einer speziellen Ermächtigungsgrundlage, die jedenfalls § 95 Abs. 3 AFG nicht zu bilden vermag. Diese Vorschrift, die die Bundesanstalt für Arbeit in Verbindung mit § 191 Abs. 3 AFG lediglich ermächtigt, durch ihren Verwaltungsrat un-

* Anmerkung zum Beschluß des VG Oldenburg vom 24. 9. 1985 – PL 19/85 – und zum Urteil des LSG Niedersachsen vom 24. 3. 1988 – L 10 Ar 260/86.

ter Berücksichtigung des Zwecks der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sowie der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarkts im Wege der Anordnung das Nähere über die Förderung aus Mitteln der Bundesanstalt, insbesondere über die Höhe des Zuschusses und die Bedingungen des Darlehens, über die Abberufung zugewiesener Arbeitnehmer, über die Förderungspflicht und das Verfahren zu bestimmen, reicht dafür nicht aus. Allerdings vermag die Begründung des Landessozialgerichts nicht vollständig zufriedenzustellen: Bereits das Gebot des Gesetzesvorrangs fordert, daß die ermächtigende Norm selbst die Kraft haben muß, die Geltung anderer formellgesetzlicher Vorschriften, hier z. B. diejenigen des Personalvertretungsrechts, zu durchbrechen¹³, wobei ein solcher (objektivierter) Wille des Gesetzgebers im Wortlaut der jeweiligen Norm wenigstens eine Andeutung gefunden haben muß¹⁴. Genau daran fehlt es aber im Falle des § 95 Abs. 3 AFG. Aus diesem Grunde scheiden auch die im Urteil gleichfalls angesprochenen §§ 8 Abs. 1, 72 Abs. 1, 81 Abs. 2 und 3, 88 Abs. 1 und 2, 141 b Abs. 5 sowie 141 f Abs. 1 AFG als — mögliche — Ermächtigungsgrundlagen aus. Alle diese Vorschriften regeln bestimmte Aufgaben der Betriebsräte und sagen nichts über solche der Personalvertretungen aus. (Daß § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO selbst keine Ermächtigungsgrundlage abzugeben vermag, ergibt sich im übrigen ebenfalls bereits aus dem Gebot des Gesetzesvorrangs, das es u. a. verwehrt, die Exekutive rechtssatzmäßig zu ermächtigen, von formellgesetzlichen Rechtssätzen im Wege der Rechtsverordnung abzuweichen¹⁵.)

Dagegen kann im übrigen auch nicht eingewendet werden, daß die Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme der Personalvertretung nicht an diese, sondern an den Träger der Maßnahme gerichtet sei, dessen Wille also letztlich den maßgeblichen Rechtfertigungsgrund für die Einschaltung der Vertretung bilde. Abgesehen vom klaren Wortlaut des § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO, der zum einen den Träger der Maßnahme verpflichtet, auf „Verlangen des Arbeitsamtes eine Stellungnahme des Personal-/Betriebsrats zu den Angaben im Antrag vorzulegen“ (Satz 3), und zum anderen — Satz 4 — der Arbeitsverwaltung auferlegt, eine solche Stellungnahme immer dann „zu verlangen, wenn die Förderungsdauer auf mehr als ein Jahr festgesetzt oder über diesen Zeitraum verlängert werden soll“,

dessen indikative Wortwahl „ist vorzulegen“ bzw. „ist zu verlangen“ also eindeutig zwingender Natur ist und weder für irgendein (Entschließungs-)Ermessen noch ein sonstiges, wie auch immer geartetes, voluntatives Element des Trägers Raum läßt, würde ein derartiges Verständnis mit dem Rechtsstaatsprinzip kollidieren. Art. 20 Abs. 3 GG bindet die Verwaltung „an Gesetz und Recht“, es gilt mithin in allen Bereichen, wie es auch z. B. das Bundesarbeitsgericht in seiner ständigen Rechtsprechung zum öffentlichen Dienst betont¹⁶, der Grundsatz des Normvollzugs. Die für die Personalvertretungen geltenden gesetzlichen Vorschriften beschränken deren Tätigkeit aber auf den „Binnenraum“, begrenzen ihre Aufgaben also grundsätzlich auf Tätigkeiten innerhalb der Dienststellen. Angesichts dieser Rechtslage wäre es deshalb reine Kosmetik, wollte man für die Frage einer externen Stellungnahme der Personalvertretung darauf abstellen, ob die Aufforderung dazu an die Dienststelle, bei der die Vertretung besteht, oder aber an die Beschäftigtenvertretung direkt ergeht: Der Vertretung selbst ist es mangels entsprechender Ermächtigungsgrundlage bereits kraft Gesetzes verwehrt, eine solche Stellungnahme abzugeben. Deren Abgabe von der die Förderung der Maßnahme beantragenden Dienststelle zu fordern, wie es § 13 Abs. 1 Satz 4 ABM-AnO zwingend vorschreibt, kann dann nichts anderes bedeuten, als der Personalvertretung auf einem Umwege zu einer in diesem Zusammenhang nicht legitimierten „Außenwirkung“ zu verhelfen, die gesetzliche Kompetenzverteilung also zu umgehen. Die Forderung nach Abgabe einer solchen Stellungnahme ist also, weil vom Gesetz nicht gedeckt, schlechthin unzulässig, ohne daß es dabei auf den Adressaten ankäme.

IV.

Bedauerlich ist, daß die Entscheidung nicht erörtert, warum auch andere gesetzliche Vorschriften hier nicht als Ermächtigungsgrundlage in Betracht gezogen werden können¹⁷. In diesem Zusammenhang wird nämlich immer wieder versucht, auf § 60 SGB-I¹⁸ sowie auf den auch das Sozialverwaltungsverfahren beherrschenden Amtsermittlungsgrundsatz (§ 20 i. V. m. § 21 SGB-X¹⁹) zurückzugreifen.

Nach § 60 Abs. 1 Nr. 1 SGB-I, der nach Maßgabe des § 19 Abs. 1 Nr. 3 lit. e SGB-I grundsätzlich auch auf das Recht der Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung anzuwen-

den ist, hat derjenige, der Sozialleistungen beantragt oder erhält, u. a. „auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen“. Dritte im Sinne dieser Vorschrift sind aber nur natürliche und juristische Personen, wenn auch solche öffentlichen Rechts²⁰; die Ermächtigung wirkt also — mit anderen Worten — interpersonal, nicht aber intrapersonal. Die Personalvertretungen aber sind weder natürliche noch juristische Personen, auch keine solchen des öffentlichen Rechts²¹. — Darüber hinaus bedürfte aber ohnehin jede Auskunft in diesem Rahmen der Zustimmung des Maßnahmeträgers als Leistungsberechtigten, da den Beschäftigtenvertretungen insoweit eine Pflicht zur Geheimhaltung obliegt²². Diese Pflicht ergibt sich auch nicht nur allein aus dem Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit nach §§ 2 Abs. 1 BPersV, 2 Abs. 1 BetrVG^{23, 24}, sondern ist darüber hinaus ausdrücklich in den §§ 10 BPersVG, 79 BetrVG festgeschrieben. Jegliche Offenbarung der Verhältnisse wäre deshalb *eo ipso* nur unter den Voraussetzungen der §§ 67 ff. SGB-X zulässig, d. h., der — leistungsberechtigte — Träger müßte schriftlich²⁵ einwilligen, also vorher zustimmen²⁶.

Ähnlich liegt die Rechtslage, was § 20 bzw. § 21 SGB-X anbelangt. Der Amtsermittlungsgrundsatz (Inquisitionsmaxime, Untersuchungsgrundsatz) des § 20 SGB-X ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und des Erfordernisses der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung²⁷; er bezieht sich immer nur auf die Feststellung des Sachverhalts und nicht auf die Auslegung der maßgebenden Rechtsvorschriften²⁸, hat also mit der Rechtsanwendung — und ebenso mit der Beweiswürdigung — nichts zu tun²⁹. Der Amtsermittlungsgrundsatz legitimiert deshalb immer nur zu Ermittlungen im Rahmen der geltenden Gesetze, bildet aber keinesfalls eine Ermächtigungsgrundlage für die Forderung nach Stellungnahmen der Beschäftigtenvertretungen im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzordnung. Zu § 21 SGB-X, der den Amtsermittlungsgrundsatz ergänzt und sichert³⁰, ist zunächst anzumerken, daß die Arbeitsverwaltung „Auskünfte jeder Art“ (Absatz 1 Nr. 1 a. a. O.) nur einholen darf, soweit es das Recht und die Möglichkeit im Rahmen der geltenden Gesetze gestatten³¹. Auch insoweit ist die Rechtslage aber wiederum dadurch gekennzeichnet, daß es an einer diesbezüglichen speziellen Ermächtigungsgrundlage fehlt. Im übrigen

ist es der Arbeitsverwaltung auch verwehrt, die Beschäftigtenvertretungen als Beteiligte anzuhören oder schriftliche Äußerungen von ihnen einzuholen (Absatz 1 Nr. 2 a. a. O.). Nach § 12 SGB-X gibt es zwar Beteiligte kraft Gesetzes³² und Beteiligte kraft Hinzuziehung³³; in beiden Fällen reicht das materielle Beteiligtsein allein indessen nicht aus³⁴. Hinzutreten muß immer die Fähigkeit, überhaupt Subjekt eines Sozialverwaltungsverfahrens sein zu können (sog. Beteiligungsfähigkeit)³⁵. Diese Fähigkeit besitzen neben natürlichen und juristischen Personen zwar auch Behörden und nicht rechtsfähige Vereinigungen, letztere aber nur, soweit ihnen ein Recht zustehen kann (§ 10 SGB-X)³⁶. Beteiligter kann die Beschäftigtenvertretung daher nicht sein: Mag sie nach ihrer Rechtsnatur auch der letzten Variante zugeordnet werden können, so kann ihr jedenfalls im Zusammenhang mit der Mittelbewilligung durch die Arbeitsverwaltung kein eigenes (subjektives) Recht zustehen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht im Hinblick auf § 12 SGB-X, der festlegt, daß nicht zum Beteiligten wird, wer nur anzuhören ist und die Voraussetzungen des § 12 SGB-X nicht erfüllt. Diese Vorschrift kann ebenfalls nicht zur Legitimation einer Einschaltung der Beschäftigtenvertretungen durch die Arbeitsverwaltung herangezogen werden, da sie lediglich den Status derjenigen regelt, für die eine Rechtsvorschrift die Anhörung im Verwaltungsverfahren vorsieht, ohne daß sie allein deswegen Beteiligte dieses Verfahrens würden³⁷. Gerade an einer solchen spezialgesetzlichen Vorschrift fehlt es aber.

1) 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).

2) Vom 13. 12. 1984 (ANBA 1985, 71), z. Zt. in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 16. 3. 1988 (ANBA, 704); frühere Regelungen dieser Art enthielten die ABM-AnO vom 2. 5. 1972 (ANBA, 508) und diejenige vom 25. 6. 1980 (ANBA, 1130).

3) Beschluß vom 24. 9. 1985 — PL 19/85.

4) Urteil vom 24. 3. 1988 — L 10 Ar 260/86.

5) Grabendorff/Windscheid/Ibertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 6. Aufl. 1986, § 1 Rn. 39.

6) BVerfG in st. Rspr., vgl. nur E 28, 322; 39, 313; ebenso PersV 1983, 376; 1985, 506; DVBl. 1986, 896.

7) Grabendorff/Windscheid/Ibertz/Widmaier, a. a. O. (Fn. 5), § 1 Rn. 34.

8) BVerfGE 28, 322.

9) Vom 15. 3. 1974 (BGBl. I, 693), zuletzt geändert durch Gesetz zur Bildung von Jugend- und Auszubildendenvertretungen in den Verwaltungen vom 13. 7. 1988 (BGBl. I, 1037).

- ¹⁰⁾ Entsprechendes gilt für die Personalvertretungsgesetze der Länder.
- ¹¹⁾ OVG RhPf., PersV 1983, 24.
- ¹²⁾ Vgl. oben I.
- ¹³⁾ Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 80 Rn. 4.
- ¹⁴⁾ Vgl. zur sog. objektiven Theorie BVerfGE 1, 312; 10, 244; 62, 45.
- ¹⁵⁾ Maunz/Dürig, a. a. O. (Fn. 13), Art. 80 Rn. 4.
- ¹⁶⁾ BAGE 23, 213 = AP Nr. 10 zu § 242 BGB Betriebliche Übung m. Anm. Buchner; BAGE 39, 271 = AP Nr. 12 zu § 242 BGB Betriebliche Übung m. Anm. Scheuring = EzA Nr. 7 zu § 242 BGB Betriebliche Übung = EzBAT Nr. 9 zu § 4 BAT Nebenabrede = PersV 1984, 468; BAGE 40, 126 = AP Nr. 1 zu § 3 TV Arb Bundespost m. Anm. Scheuring = EzA Nr. 8 zu § 242 BGB Betriebliche Übung = EzBAT Nr. 10 zu § 4 BAT Nebenabrede; BAG, AP Nr. 15 zu § 242 BGB Betriebliche Übung = EzBAT Nr. 4 zu § 15 BAT; AP Nr. 16 zu § 242 BGB Betriebliche Übung m. Anm. Scheuring = EzA Nr. 13 zu § 242 BGB Betriebliche Übung; AP Nr. 19 zu § 242 BGB Betriebliche Übung; AP Nr. 21 zu § 242 BGB Betriebliche Übung m. Anm. Scheuring.
- ¹⁷⁾ Vgl. dazu Berger-Delhey, PersV 1988, 113 ff.
- ¹⁸⁾ 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).
- ¹⁹⁾ Sozialgesetzbuch — Verwaltungsverfahren — vom 18. 8. 1980 (BGBl. I, 1469, ber. 2218), zuletzt geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuches — 1. SGBÄndG — vom 20. 7. 1988 (BGBl. I, 1046).
- ²⁰⁾ Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, 11. Aufl. 1988, 80dI.
- ²¹⁾ Vgl. oben II.
- ²²⁾ Brackmann, a. a. O. (Fn. 20), 80dI.
- ²³⁾ Betriebsverfassungsgesetz vom 15. 1. 1972 (BGBl. I, 13), zuletzt geändert durch Gesetz zur Bildung von Jugend- und Auszubildendenvertretungen in den Betrieben vom 20. 7. 1988 (BGBl. I, 1034).
- ²⁴⁾ Hess/Schlochauer/Glaubitz, Betriebsverfassungsgesetz, 3. Aufl. 1986, § 2 Rn. 9 ff., 78.
- ²⁵⁾ Zur Schriftform — § 126 BGB — vgl. Brackmann, a. a. O. (Fn. 14), 80dI; vgl. ferner BT-Drs. 8/4022, 84.
- ²⁶⁾ Vgl. § 183 BGB.
- ²⁷⁾ Vgl. statt vieler nur Maier/Clausing/Dörr/Herrmann/Schöning, SGB — Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch — Verwaltungsverfahren, 3. Aufl. 1986, § 20 Rn. 1; ebenso die amtliche Begründung zum gleichlautenden § 24 VwVfG, vgl. BT-Drs. 7/910, 48.
- ²⁸⁾ Brackmann, a. a. O. (Fn. 20), 231oVI.
- ²⁹⁾ A. a. O.
- ³⁰⁾ Vgl. statt vieler Maier/Clausing/Dörr/Herrmann/Schöning, a. a. O. (Fn. 27), § 21 Rn. 1.
- ³¹⁾ Thieme, SGB. 1980, 45 ff., 48.
- ³²⁾ Absatz 1.
- ³³⁾ Absatz 2.
- ³⁴⁾ Brackmann, a. a. O. (Fn. 20), 231hIII.
- ³⁵⁾ A. a. O., 231h.
- ³⁶⁾ Anders aber § 70 SGG!
- ³⁷⁾ So die amtliche Begründung zum wortgleichen § 13 Abs. 3 VwVfG, vgl. BT-Drs. 7/910, 44.