

Die Personalvertretung

Fachzeitschrift des gesamten Personalwesens für Personalvertretungen und Dienststellen • Herausgegeben von Herbert Fritzsche, Amtsleiter a. D.

31. Jahrgang, März 1988, Heft 3

Stellungnahmen der Personal-/Betriebsräte zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen?

Von Ulf Berger-Delhey, Mainz

1.

Arbeitsverwaltung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Die nunmehr seit Mitte der siebziger Jahre anhaltende hohe Arbeitslosigkeit stellt, wie schon verschiedentlich festgestellt wurde, eine bisher nicht bekannte Herausforderung für die staatliche Arbeitsmarktpolitik dar¹. Nach §§ 1, 2 AFG² hat u. a. die Bundesanstalt für Arbeit zur Unterstützung einer aktiven Beschäftigungspoli-

tik Leistungen zu erbringen, die die Arbeitslosigkeit beenden, die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen sichern und verbessern sowie die berufliche Eingliederung auch schwer vermittelbarer Arbeitnehmer unterstützen können. Aus dem dafür vom Gesetzgeber des Arbeitsförderungsgesetzes zur Verfügung gestellten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumentarium³ gewannen in den letzten Jahren vor allem die im Dritten Unterabschnitt des Dritten Abschnitts — §§ 91 bis 99 AFG — geregelten Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (sog. ABM) Bedeutung. Die historisch auf § 140 AVAVG (sog. Grundförderung) und § 141 AVAVG (sog. verstärkte Förderung) basierende Regelung⁴ unterscheidet dabei die „Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung“ (§§ 91 ff. AFG) von den im Rahmen dieses Beitrags nicht weiter interessierenden (speziellen) „Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer“ (§§ 97 ff. AFG)⁵. Unter „Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung“ sind dabei der Allgemeinheit dienende sach- oder dienstleistungsintensive Maßnahmen zu verstehen, die ohne finanzielle Förderung nicht durchgeführt würden. Beschäftigt werden sollen in diesem Rahmen vorrangig sog. Problemgruppen des Arbeitsmarkts; das aufzuwendende Arbeitsentgelt wird ganz oder teilweise durch Zuschüsse oder Darlehen finanziert⁶. Ihre Rechtsgrundlagen finden die (allgemeinen) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den vorzitierten §§ 91 ff. AFG, wobei der den Begriff des Trägers einer Maßnahme näher erläuternde § 92 AFG den § 91 AFG er-

Inhalt	Seite
Stellungnahmen der Personal-/Betriebsräte zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen? von Ulf Berger-Delhey, Mainz	113
Zur Verfassungswidrigkeit der Inkompatibilitätsregelung des § 37 Abs. 1 Satz 3 im novellierten Hochschulrahmengesetz von Uwe Jochens, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hamburg	119
Zum personalvertretungsrechtlichen Begriff des Dienststellenleiters in den Rheinischen Landeskliniken des Landschaftsverbandes Rheinland von Landesoberverwaltungsrat Dr. Martin Zilkens, Köln	123
Der Richter spricht	125
Neue Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Tarifverträge	138
Spiegel der Zeitschriften	145
Buchbesprechungen	149

Zitierweise: PersV

gänzt. Den förderbaren Personenkreis und die — vornehmlich arbeitsrechtlichen — Rechtsbeziehungen zwischen Betroffenen und Trägern regelt § 93 AFG, während § 94 AFG die Höhe des Zuschusses bestimmt; ergänzend ist nach § 96 AFG auch die verstärkte Förderung nach § 91 AFG aus Bundesmitteln möglich. § 95 AFG regelt schließlich Antragstellung und Verfahren. Weitere detaillierte Bestimmungen enthält die gemäß der Ermächtigung nach § 95 Abs. 3 Satz 1 AFG erlassene und vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung nach § 191 Abs. 4 Satz 1 AFG genehmigte Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Förderung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Bundesanstalt — ABM-AnO — vom 13. Dez. 1984⁷.

Da das mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verfolgte Ziel einer dauerhaften Entlastung des Arbeitsmarkts erst erreicht wird, wenn die in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingewiesenen Arbeitskräfte in Dauerarbeitsverhältnisse übernommen werden⁸, bildet der mögliche Mißbrauch einen Diskussionspunkt, seit dieses Instrument zum Abbau der Arbeitslosigkeit geschaffen wurde⁹. Namentlich der öffentlichen Hand wurde immer wieder vorgehalten, die von der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel teilweise zweckentfremdet zu verwenden und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als personalpolitisches Instrument zu handhaben, um laufende Regelaufgaben zu erfüllen, ohne die Haushalte durch die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen zu belasten (sog. Mitnahmeeffekte)¹⁰. Um eine Förderung von Maßnahmen zu verhindern, die zu den laufenden Aufgaben des Trägers bzw. des Auftraggebers gehören, wurde § 91 AFG mit Wirkung ab 1. August 1979 geändert¹¹. Insbesondere in Absatz 2 dieser Vorschrift wurde ausdrücklich festgeschrieben, daß „die Förderung von Arbeiten, die ohne Verzug durchzuführen sind“, wie diejenige von „Arbeiten, die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden“, ausgeschlossen ist. Entsprechend der im schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zum Ausdruck gebrachten Besorgnis, die „betrieblichen Besonderheiten und die Vorstellungen über die betriebliche Personalplanung vollständiger als bisher Eingang in die Entscheidungsgrundlagen der Arbeitsverwaltung finden“ zu lassen, um „einer mißbräuchlichen Inan-

spruchnahme dieser Förderleistung“ entgegenzuwirken, indem es der Arbeitsverwaltung gestattet werden müsse, „im Einzelfall auch von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, eine Stellungnahme des Betriebsrates oder des Personalrates einzuholen“, „auch bei der Erbringung des Verwendungsnachweises“¹², wurden die Behörden der Arbeitsverwaltung des weiteren durch die §§ 12 Abs. 1, 15 Abs. 3 ABM-AnO vom 25. Juni 1980¹³ ermächtigt, zum Teil sogar verpflichtet, die Vorlage einer Stellungnahme des beim jeweiligen Maßnahmeträger gebildeten Personal- bzw. Betriebsrats zu den in dessen Antrag auf Förderung einer Maßnahme getätigten Angaben bzw. zu dessen Rechenschaftslegung über die Einhaltung seiner Verpflichtungen zu fordern. Diese Bestimmungen blieben auch in der ABM-Anordnung vom 13. Dezember 1984¹⁴ bestehen, nunmehr als §§ 13 Abs. 1, 15 Abs. 6.

Da insoweit den Personal- und Betriebsvertretungen eine sonst nicht übliche „Außenwirkung“ zukommt, stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Zulässigkeit der Einholung solcher Stellungnahmen durch die zuständigen Behörden der Arbeitsverwaltung. Dazu bedarf es zunächst eines kurzen Blicks auf die Rechtsstellung der Beschäftigtenvertretungen.

2.

Die Rechtsstellung des Personal-/Betriebsrats

Aufgaben und Befugnisse der von allen Bediensteten der jeweiligen Dienststelle gewählten Personalvertretungen (Personalräte, Bezirks-, Haupt- und Gesamtpersonalräte sowie Jugendvertretungen) regeln die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder¹⁵. Aus ihrer Stellung innerhalb öffentlich-rechtlicher Organe und der vom (Bundes-)Gesetzgeber in Anspruch genommenen Regelungskompetenz nach Art. 73 Nr. 8 GG bzw. — für die Rahmenvorschriften — Art. 75 Nr. 1 GG, handelt es sich bei ihnen um Institutionen des öffentlichen Rechts, die sowohl die Belange der Beschäftigten als auch der jeweiligen Dienststelle vertreten¹⁶. Insofern sind die Personalvertretungen deshalb Interessenvertretungen, die zur Wahrnehmung der (Gesamt-)Interessen der Bediensteten berufen und verpflichtet sind, vgl. § 2 Abs. 1 BPersVG. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in die Worte gekleidet¹⁷, sie hätten als Repräsentanten der Gesamtheit der Beschäftigten „die Auf-

gabe, die Beteiligung der Beschäftigten 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". Die Personalvertretungen sind also Teile der Dienststellen, versehen mit einer öffentlich-rechtlichen Organstellung im internen Verwaltungsaufbau und eingebunden in die Verwaltung 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 ist¹⁸. Teilweise wird deshalb vom „Parlament der dienststellen-internen Personalverfassung“ gesprochen, durch das die Beschäftigten auf gesetzlicher Grundlage und in dem gesetzlich geregelten Umfang an bestimmten Entscheidungen der Dienststelle teilhaben¹⁹. Unbeschadet ihres Rechts, als Organ der Dienststelle nach Maßgabe der Personalvertretungsgesetze ihre Aufgaben zu erfüllen und in diesem Zusammenhang auch nach Maßgabe der §§ 83 Abs. 1, 106 BPersVG bei den Fachspruchkörpern der Verwaltungsgerichte Rechtsschutz begehren zu können, besitzen die Personalvertretungen daher keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind auch im übrigen nicht rechtsfähig, weder als juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts noch als Gesellschaft bürgerlichen Rechts; sie sind auch keine Vermögensträger²⁰. Die Personalvertretungen haben daher nichts mit der Zuständigkeit und dem Aufgabenkreis der einzelnen Dienststellen nach außen zu tun, sei es im Verhältnis zum Publikum²¹.

Im Gegensatz zu den Personalvertretungen ist die Rechtsstellung des Betriebsrats seit jeher heftig umstritten. Weitgehende Einigkeit besteht nur insofern, daß der Betriebsrat die ihm durch das Betriebsverfassungsgesetz²² übertragenen betriebsverfassungsrechtlichen Befugnisse im eigenen Namen ausübt und ihn die gesetzlichen Pflichten selbst treffen; trotz eingehender Klärungsversuche hat sich aber insbesondere noch keine einheitliche Auffassung hinsichtlich der Form dieser Wahrnehmung gebildet²³. Der Betriebsrat wird daher teilweise als gesetzlicher Vertreter, zum Teil als Organ der Belegschaft, der Arbeitnehmerschaft oder der Betriebsverfassung, aber auch als Amtsträger oder als eigenstän-

diger Verwalter bezeichnet²⁴. Folgt man der wohl herrschenden Meinung, die diese Diskussion weitgehend als einen Streit um Worte erachtet²⁵, so ist die rechtliche Stellung des durch Wahl legitimierten, die Mitwirkungsrechte der Belegschaft im eigenen Namen ausübenden Betriebsrats am besten durch die staatsrechtlichen Strukturprinzipien entlehnte Bezeichnung „Repräsentant“ (der Belegschaft) zu beschreiben. Letztlich ergeben sich aus diesen unterschiedlichen Bezeichnungen aber keine materiellrechtlichen Besonderheiten, da es entscheidend nur auf die gesetzliche Ausgestaltung ankommt (für die Form der betriebsverfassungsrechtlichen Mitwirkung ist es ohnehin unerheblich, welche Rechtsqualität dem Betriebsrat zugesprochen wird)²⁶. Der Betriebsrat ist, gleichgültig in welcher rechtlichen Beziehung er zum Betrieb und zur Belegschaft steht, Träger aller betriebsverfassungsrechtlichen Rechte und Pflichten; seine Aufgaben und Befugnisse sind abschließend und ausdrücklich im Betriebsverfassungsgesetz geregelt²⁷. Selbst wenn man die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat als „Außenbeziehungen“ zweier selbständiger Interessenträger und nicht als (rechtliche) Innenbeziehungen von Teilen eines Ganzen werten wollte²⁸, so besitzt er, abgesehen von seiner Parteifähigkeit im arbeitsgerichtlichen Beschlußverfahren nach §§ 2 a, 10 ArbGG, doch keine selbständige Rechtspersönlichkeit (und ist auch nicht vermögensfähig)²⁹.

3.

Ermächtigungsgrundlage?

Ist nach alledem festzuhalten, daß der durch Bundespersonalvertretungs- sowie das Betriebsverfassungsgesetz festgeschriebene Aufgabenbereich der Personal- und Betriebsvertretungen grundsätzlich (Außen-)Rechtsbeziehungen nicht zuläßt, bedarf es für die Forderung nach Abgabe direkter oder indirekter Stellungnahmen der bei den Maßnahmeträgern bestehenden Beschäftigungsvertretungen für die Behörden der Arbeitsverwaltung einer (spezial-)gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Nicht als solche kommt von vornherein die ABM-Anordnung selbst in Betracht: Zwar handelt es sich bei den vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung genehmigten Anordnungen der Bundesanstalt für Arbeit um autonome Satzungen und die Gerichte, soweit ermächtigungskonform, bindende Rechtsvorschriften gleich den Rechtsver-

ordnungen³⁰. Schon der Vorrang des Gesetzes verbietet es aber u. a., die Exekutive rechtssatzmäßig zu ermächtigen, durch Rechtsverordnungen von anderen formellgesetzlichen Rechtssätzen abzuweichen³¹. Darüber hinaus genügt aber auch dem dem Grundgesetz gleichfalls immanenten Prinzip des Gesetzesvorbehalts, wonach jeder Akt der Exekutive auf ein Gesetz im formellen Sinne gestützt werden muß, ein Gesetz lediglich im materiellen Sinne gerade nicht³². Als notwendige formellgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen für die §§ 13 Abs. 1, 15 Abs. 6 BM-AnO kommen daher nur Vorschriften aus dem Arbeitsförderungsgesetz selbst bzw. dem das Sozialverwaltungsverfahren regelnden Zehnten Buch des Sozialgesetzbuches³³ in Betracht.

Zu denken wäre zunächst an die Vorschrift, die die Bundesanstalt für Arbeit zum Erlaß der ABM-Anordnung ermächtigte, § 95 Abs. 3 Satz 1 AFG. Dem Gesetzesvorrang ist nämlich dann genügt, wenn die die Exekutive ermächtigende Norm selbst die Kraft hat, die Geltung anderer formellgesetzlicher Vorschriften — hier solcher des Bundespersonalvertretungs- und des Betriebsverfassungsgesetzes — zu durchbrechen³⁴. Stellt man nämlich mit der sog. subjektiven Theorie auf den Willen des historischen Gesetzgebers ab³⁵, bietet sich insofern ein Rückgriff auf den schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung an, in dem ja ausdrücklich die Einholung von Stellungnahmen der Beschäftigtenvertretungen gefordert wurde³⁶. Weil sich aber der subjektive Wille des historischen Gesetzgebers in der Regel gar nicht feststellen läßt oder durch Änderung der Lebensverhältnisse bald überholt ist, folgt jedoch die ganz überwiegende Meinung der sog. objektiven Theorie³⁷. Maßgebend ist danach der im Gesetzeswortlaut objektivierte Wille des Gesetzgebers; dieser muß also im Wortlaut der Norm zumindest eine Andeutung erfahren haben. Weder § 95 Abs. 3 Satz 1 AFG noch die §§ 91 ff. AFG enthalten aber an irgendeiner Stelle einen Bezug auf den Tätigkeitsbereich der Personal- und Betriebsvertretungen. Auch wenn man also den vorerwähnten Ausschußbericht als Auslegungshilfe mit heranzieht, ergibt sich daraus nicht die erforderliche gesetzliche Erweiterung des gesetzlich festgeschriebenen Tätigkeitsfeldes der Beschäftigtenvertretungen. § 95 Abs. 3 Satz 1 AFG kann daher nicht als Ermächtigungsgrundlage herangezogen werden.

Ebensowenig kann im Ergebnis auf den in den Ausschußberatungen angefügten § 49 Abs. 3 AFG, der nach § 95 Abs. 1 Satz 2 AFG entsprechend für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gilt, zurückgegriffen werden. Abgesehen davon, daß auch insofern ein entsprechend objektivierter gesetzgeberischer Wille nicht zu erkennen ist, sind die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift nicht erfüllt. Nach § 49 Abs. 3 AFG in Verbindung mit § 95 Abs. 1 Satz 2 AFG kann der Bescheid „Auflagen und Bedingungen enthalten“. Dabei handelt es sich gemäß den Legaldefinitionen in § 32 Abs. 2 Nrn. 2, 4 SGB-X um Bestimmungen, nach denen „der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt“ bzw. „durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird“. Selbst wenn man unter solche Nebenbestimmungen überhaupt die Einschaltung der Personal- und Betriebsvertretungen fassen wollte, so könnten sie doch lediglich einem Verwaltungsakt hinzugefügt werden, vorliegend also z. B. den das Sozialverwaltungsverfahren abschließenden Bescheid, den die Arbeitsverwaltung darüber erteilt, ob und für welchen Zeitraum sowie in welcher Höhe Leistungen gewährt werden. Der verfahrenseinleitende Förderungsantrag ist von solchen „Auflagen und Bedingungen“ gerade nicht betroffen.

Allerdings steht auch das Sozialverwaltungsverfahren nach § 20 SGB-X unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes (sog. Inquisitionsmaxime). Wie in allen vom öffentlichen Interesse dominierten Verfahren ermitteln daher die Behörden der Arbeitsverwaltung den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmen dabei Art und Umfang ihrer Ermittlungen. Dabei müssen sie, wenn und soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, bei der Erforschung des Sachverhalts alle vernünftigerweise zu Gebote stehenden, rechtlich zulässigen Möglichkeiten einer Aufklärung des für ihre Entscheidung maßgeblichen Sachverhalts ausschöpfen, die geeignet erscheinen, die für ihre Entscheidung erforderliche Überzeugung zu begründen³⁸. Unterläßt die Behörde eine sachlich weitere Aufklärung, obwohl sich ihr die Notwendigkeit aufdrängen mußte, liegt ein wesentlicher Verfahrensmangel vor³⁹. Gerade der Untersuchungsgrundsatz könnte die Arbeitsverwaltung daher zur Einschaltung der Beschäftigtenvertre-

tungen legitimieren, um so evtl. Mißbrauch vorzubeugen. Als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips und des Erfordernisses der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erstreckt sich die Amtsermittlungspflicht aber jedenfalls nicht auf solche möglichen Erkenntnismöglichkeiten, die unzulässig sind⁴⁰. Als eine solche rechtlich unzulässige Erkenntnismöglichkeit stellt sich jedoch die Einholung externer Stellungnahmen der Personal- und Betriebsvertretungen dar, weil Derartiges durch die personalvertretungsrechtlichen bzw. betriebsverfassungsrechtlichen gesetzlichen Vorschriften nicht gedeckt ist. Auch der in § 20 SGB-X nominierte Untersuchungsgrundsatz vermag daher nicht, die erforderliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zu bilden. Schlußendlich kann die Forderung nach Stellungnahmen der Beschäftigtenvertretungen auch nicht auf die §§ 68 Abs. 1 Satz 2 BPersVG, 80 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG gegründet werden. Nach diesen gleichlautenden Vorschriften haben Personal- und Betriebsvertretungen u. a. „darüber zu wachen“, daß die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze und Verordnungen durchgeführt werden. Selbst wenn man mit der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts⁴¹ den Begriff der zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze und Verordnungen weit auslegt und alle diejenigen gesetzlichen Vorschriften darunter versteht, die zugunsten der Beschäftigten in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer wirken, dürfte zweifelhaft sein, ob die sich mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befassenden Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes überhaupt hierunter fallen. In jedem Falle aber kann, da bereits die konkreten Beteiligungsrechte die Einschaltung der Personal- und Betriebsvertretungen in fast allen wesentlichen, die Beschäftigten tangierenden Fragen sicherstellen und bereits in diesem Rahmen der Prüfung der Gesetz- und Rechtmäßigkeit der Handlungen der Dienststelle bzw. des Betriebes besondere Bedeutung zukommt, die daneben bestehende Überwachungsfunktion als „allgemeine Aufgabe“ nicht den Sinn haben, eine zusätzliche generelle Überprüfung aller dienst- bzw. arbeitsrechtlichen Entscheidungen zu „institutionalisieren“⁴². Bilden die Vertretungen der Beschäftigten aber auch insoweit kein übergeordnetes Kontrollorgan, so vermögen die §§ 68 Abs. 1 Nr. 2 BPersVG, 80 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG keine Ermächtigungsgrundlage für die von der ABM-Anordnung verfügte Einholung von Stellungnahmen abzugeben.

4.

Zusammenfassung

Resümierend ist festzustellen, daß im Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Rechtsbeziehungen allein zwischen der Arbeitsverwaltung und den jeweiligen Maßnahmeträgern bestehen. Grundlage sowohl des Bewilligungsverfahrens als auch der Mittelkontrolle können daher allein Antrag bzw. Abrechnung des Trägers bilden. Es ist der Arbeitsverwaltung insbesondere verwehrt, in diesem Zusammenhang die in den §§ 13 Abs. 1, 15 Abs. 6 ABM-AnO zum Teil zwingend vorgesehenen Stellungnahmen der Beschäftigtenvertretungen einzuholen. Für beide Bestimmungen mangelt es insoweit an der dafür erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, die eine solche Ausweitung des durch die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder bzw. das Betriebsverfassungsgesetz abschließend festgelegten Tätigkeitsfeldes der Personal- und Betriebsvertretungen überhaupt erst ermöglichen würde.

Darüber hinaus bleibt noch zweierlei anzumerken: Soweit zum einen Personal- und Betriebsvertretungen auf direkte Anforderung der Behörden der Arbeitsverwaltung hin Stellungnahmen nach §§ 13 Abs. 1, 15 Abs. 6 ABM-AnO abgeben, bedeutet dies wegen der klaren gesetzlichen Kompetenzregelungen einen nicht unerheblichen Verstoß gegen das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit, was u. U. sogar die Auflösung der Vertretungen nach sich ziehen kann, vgl. §§ 28 Abs. 1 BPersVG, 23 Abs. 1 BetrVG⁴³. Zum anderen ist die angestrebte Mißbrauchskontrolle ohnehin bereits durch das geltende Recht gesichert, denn selbstverständlich sind die Maßnahmeträger verpflichtet, die bei ihnen bestehenden Beschäftigtenvertretungen im Rahmen von deren gesetzlichen Befugnissen zu beteiligen. Insbesondere unterliegt jede Einstellung, auch eine befristete im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, der Mitbestimmung, vgl. §§ 75 Abs. 1 Nr. 1 BPersVG, 99 Abs. 1 BetrVG. Nicht zuletzt deshalb sollten im Hinblick auf Rechtssicherheit und -klarheit die in bezug auf die §§ 13 Abs. 1, 15 Abs. 6 ABM-AnO notwendigen Konsequenzen schnellstmöglich gezogen werden.

¹⁾ Hohmann/Krüger/Weyrich, PersV 1983, 6 ff., 6.

²⁾ Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1969 (BGBl. I, 582), zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung asylverfahrensrechtlicher, arbeitserlaubnisrechtlicher und ausländerrechtlicher Vorschriften vom 6. 1. 1987 (BGBl. I, 89).

- 3) Vgl. 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) Schieckel/Grüner/Ostheimer, AFG, BAFUG, BBiG, 4. Aufl. (Stand: 1. 8. 1986), § 91 AFG Rn. I.
- 5) Dabei handelt es sich um „echte“ Arbeitsbeschaffung zur Eingliederung, vgl. a. a. O., Vor §§ 91–99 AFG.
- 6) Hohmann/Krüger/Weyrich, a. a. O.
- 7) ANBA 1985, 71, 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), der ab 1. 10. 1980 die ABM-Anordnung vom 25. 6. 1980 (ANBA, 1130) folgte.
- 8) Vgl. dazu Hohmann/Krüger/Weyrich, a. a. O. m. w. N. in Fn. 5 ff.
- 9) Vgl. etwa Kaskel, Arbeitsvermehrung (Notstandsarbeiten), in: Ders., Arbeitsrecht, Berlin 1925, 63.
- 10) Hohmann/Krüger/Weyrich, a. a. O., m. w. N.; vgl. insbesondere auch Haug, AuR 1981, 77 ff., 75, unter Hinweis auf ein Urteil des ArbG Hamburg vom 4. 12. 1979 – 10 Ca 36/79.
- 11) Art. 1 Nr. 25 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 23. Juli 1979 (BGBl. I, 1189); zur Begründung vgl. BT-Drs. 8/2624, 25.
- 12) BT-Drs. 8/2914, 38.
- 13) Vgl. Fn. 7 (ANBA, 1130), geändert durch Erste Änderungsanordnung vom 16. 3. 1982 (ANBA, 527), durch Zweite Änderungsanordnung vom 21. 12. 1982 (ANBA 1983, 132) und durch Dritte Änderungsanordnung vom 22. 9. 1983 (ANBA, 1303).
- 14) Vgl. Fn. 7 (ANBA 1985, 71).
- 15) Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf das Bundespersonalvertretungsgesetz – BPersVG – vom 15. 3. 1974 (BGBl. I, 693), zuletzt geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes vom 24. 7. 1986 (BGBl. I, 1110); die Personalvertretungsgesetze der Länder enthalten aber vergleichbare Vorschriften.
- 16) BVerwG, PersV 1979, 151 = ZBR 1978, 214; Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, 6. Aufl. 1986, § 1 Rn. 30 ff.; Lorenzen/Haas/Schmitt, Bundespersonalvertretungsgesetz, 4. Aufl. (Stand: Oktober 1986), § 1 Rn. 2, 49 ff.; vgl. auch BVerfG, ZBR 1957, 409.
- 17) BVerfGE 28, 295; vgl. ferner 19, 312; 28, 322, 51, 87; ebenso BVerfGE 68, 36; 62, 52 f.; 50, 197; weitere Nachweise bei Lorenzen/Haas/Schmitt, a. a. O., Rn. 71.
- 18) BVerfG in st. Rspr., vgl. AuR 1977, 347; E 39, 313; 28, 322; ebenso BVerwG, DVBl. 1986, 896; PersV 1985, 506; 1983, 376; weitere Nachweise bei Lorenzen/Haas/Schmitt, a. a. O., Rn. 1.
- 19) Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier, a. a. O., Rn. 34; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Teilhabe der Bediensteten insbesondere an den sie betreffenden innerdienstlichen personellen und sozialen Angelegenheiten vgl. Lorenzen/Haas/Schmitt, a. a. O., Rn. 77.
- 20) BVerfG, AuR 1977, 347; BVerwGE 8, 202; BVerwG, Buchholz 238.3A, Nr. 6 zu § 46 BPersVG, Nr. 1 zu § 41 BPersVG; Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier, a. a. O., Rn. 80 m. w. N.; Lorenzen/Haas/Schmitt, a. a. O., Rn. 39 m. w. N.
- 21) Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier, a. a. O., Rn. 39 unter Hinweis auf einen – nicht veröffentlichten – Beschluß des OVG Hamburg vom 31. Mai 1973 – OVG Bs PH 3/72; vgl. auch BVerfGE 28, 322: „Über das Personalvertretungsgesetz hinausreichende Handlungsbefugnisse stehen dem Personalrat nicht zu.“
- 22) Betriebsverfassungsgesetz – BetrVG – vom 15. Jan. 1972 (BGBl. I, 13), zuletzt geändert durch Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 – BeschFG 1985 – vom 26. April 1985 (BGBl. I, 710).
- 23) Vgl. dazu Gramm, Rechtsnatur und Haftung des Betriebsrats, AR-Blattei, D, Betriebsverfassung VII.
- 24) Zum Streitstand Thiele, Gemeinschaftskommentar zum Betriebsverfassungsgesetz, 4. Aufl. 1987, Einleitung Rn. 75 ff.; Kraft, GK-BetrVG, § 1 Rn. 41; Hess/Schlochauer/Glaubitz, Betriebsverfassungsgesetz, 3. Aufl. 1986, Vor § 1 Rn. 30 ff., jeweils m. w. N.
- 25) So etwa Kraft, GK-BetrVG, § 1 Rn. 43 m. w. N. in Rn. 44; a. a. u. a. Thiele, GK-BetrVG, Einleitung Rn. 81; Hess/Schlochauer/Glaubitz, a. a. O., Vor § 1 Rn. 34.
- 26) Hess/Schlochauer/Glaubitz, a. a. O., Rn. 40.
- 27) Hess/Schlochauer/Glaubitz, a. a. O., Rn. 39.
- 28) So Thiele, GK-BetrVG, Einleitung, Rn. 83.
- 29) Hess/Schlochauer/Glaubitz, a. a. O., Rn. 41.
- 30) BSGE 35, 164; vgl. auch Gagel, AuB 1977, 397.
- 31) Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 80, Rn. 4.
- 32) BVerfGE 33, 1.
- 33) Sozialgesetzbuch – Verwaltungsverfahren (SGB-X) – vom 18. 8. 1980 (BGBl. I, 1469, ber. 2218), zuletzt geändert durch Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe – Haushaltsbegleitgesetz 1984 – vom 22. 12. 1983 (BGBl. I, 1532).
- 34) Maunz/Dürig, a. a. O.
- 35) So zuletzt Hassold, ZRP 94, 192 ff.
- 36) BT-Drs. 8/2914, 38.
- 37) BVerfG in st. Rspr., vgl. E 1, 312; 10, 244; 62, 45; vgl. auch BGHZ 46, 76; 49, 223.
- 38) BSGE 19, 168; 24, 25; ebenso zum wortgleichen § 24 VwVfG: Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl. 1986, § 24 Rn. 7 m. w. N.; vgl. auch die amtliche Begründung BT-Drs. 7/910, 48 f.
- 39) BSG in st. Rspr., vgl. E 1, 91; 194; 2, 273; 13, 1; SozR, Nr. 4, 13, 15, 24, 33, 39, 43 zu § 103 SGG; vgl. auch zu § 24 VwVfG: BVerwGE 25, 90; DOV 1962, 255; MDR 1955, 203.
- 40) Brackmann, Handbuch der Sozialversicherung, 10. Aufl. 1987, 2310V; zu § 24 VwVfG; Kopp, a. a. O., Rn. 1, 11.
- 41) AP Nrn. 1, 3, 8, 12, 13 zu § 80 BetrVG 1972, Nr. 1 zu § 118 BetrVG 1972; ebenso die h. M. in der Lit., vgl. statt vieler Hess/Schlochauer/Glaubitz, a. a. O., § 80 Rn. 9 m. w. N.
- 42) Zum BPersVG: BVerwG, DVBl. 1985, 748 = ZBR 1985, 173 = Buchholz 283.3A, Nr. 5 zu § 67 BPersVG; vgl. auch Lorenzen/Haas/Schmitt, a. a. O., § 68 Rn. 23.
- 43) Grabendorff/Windscheid/Ilbertz/Widmaier, a. a. O., § 28 Rn. 27 ff.; Lorenzen/Hess/Schmitt, a. a. O., § 28 Rn. 56 ff.; Kraft, GK-BetrVG, § 2 Rn. 35 m. w. N.; Wise, GK-BetrVG, § 23 Rn. 84 ff.