Regierungsvorlage **Beilage 32**

Antrag

der Vorarlberger Landesregierung auf Wiederholung des Gesetzesbeschlusses über ein Gemeinde-Personalvertretungsgesetz

Bericht

Der Vorarlberger Landtag hat in seiner Sitzung vom 14. Juni 1978 einen Gesetzesbeschluß über ein Gemeinde-Personalvertretungsgesetz gefaßt.

Die Bundesregierung hat gegen diesen Gesetzesbeschluß gemäß Art. 98 Abs. 2 B.-VG. wegen Gefährdung von Bundesinteressen Einspruch erhoben.

Der Einspruch der Bundesregierung ist wie folgt begründet:

1. „Gemäß § 9 Abs. 2 lit. a des Gesetzesbeschlusses kommt der Personalvertretung ein Mitwirkungsrecht in Angelegenheiten des Dienstrechtes und der Organisation des inneren Dienstes zu. Dazu führen die Erläuterungen (13. Beilage im Jahre 1978 des XXII. Vorarlberger Landtages, S. 15) aus, daß sich § 9 Abs. 2 lit. a und b auch auf generelle Akte (Rechtsverordnungen, Verwaltungsverordnungen, allgemeine Weisungen, Richtlinen etc.) beziehen. Weiters stellen die Erläuterungen fest, daß zu den von Abs. 2 lit. a erfaßten Angelegenheiten des Dienstrechtes insbesondere alle Verordnungen gehören, welche auf Grund des Vorarlberger Gemeindebedienstetengesetzes zu ersen sind, auch die Erstellung und Änderung des Dienstpostenplanes.

   Der Begriff des ‚inneren Dienstes' umfaßt nach den Erläuterungen Maßnahmen zur ‚Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben' (Art. 118 Abs. 3 Z. 1 B-VG), wie die Gliederung des Gemeindeamtes in Gruppen und Abteilungen oder die Erlassung von Kanzleiordnungen.

   Diese Mitwirkungsrechte bei der Setzung genereller Akte gehen über die im Bundes-Personalvertretungsgesetz festgelegten Mitwirkungsrechte weit hinaus.
2. Nach den Bestimmungen des Bundes-Personalvertretungsgesetzes handelt es sich bei der Personalvertretung um eine ‚Dienststellenvertretung', d. h. um eine innerbetriebliche Vertretung der Bediensteten des Dienststandes gegenüber ihrer Dienstbehörde. Im Hinblick auf die Beschränkung des Aufgabenbereiches der Personalvertretung auf innerbetriebliche Angelegenheiten erscheint aber ein Mitwirkungsrecht bei der Setzung genereller Akte (Rechts- und Verwaltungsverordnungen) bedenklich. Wenngleich eine dem Bundes-Personalvertretungsgesetz vergleichbare Bestimmung (vgl. § 1 Abs. 1 des Bundes-Personalvertretungsgesetzes und die Überschrift hiezu) fehlt, die auf eine ‚Personalvertretung bei den Dienststellen' abstellt, muß im Hinblick auf die Verwendung des Begriffes ‚Personalvertretungsrecht' in Art. 21 Abs. 1 B-VG davon ausgegangen werden, daß auch im Gemeinde-Personalvertretungsrecht der Grundsatz einer lediglich innerbetrieblichen Vertretung zu beachten ist.
3. Darüber hinaus erscheint aber auch das in § 10 des Gesetzesentwurfes geregelte Verfahren, durch das das Mitwirkungsrecht gesichert ist, bedenklich. In § 10 des Gesetzesentwurfes ist nämlich vorgesehen, daß beabsichtigte Maßnahmen nach § 9 Abs. 2 der Personalvertretung mit dem Ziele einer einvernehmlichen Verständigung zur Kenntnis zu bringen sind. Die Personalvertretung hat sodann das Recht, zu den geplanten Maßnahmen binnen zwei Wochen schriftlich Stellung zu nehmen bzw. innerhalb einer Woche nach Kenntnisnahme die Führung von Verhandlungen zu verlangen. Gemäß dem vierten Satz des Abs. 2 des § 10 des Gesetzesentwurfes sind in Fällen, die nicht dringend sind, die Verhandlungen fortzuführen, solange die Personalvertretung dies wünscht. Nach dem Wortlaut des § 10 gilt diese Regelung auch dann, wenn die Personalvertretung Maßnahmen im Sinne des § 9 Abs. 2 selbst angeregt hat und nicht die Absicht besteht, dem Standpunkt der Personalvertretung vollinhaltlich Rechnung zu tragen. Damit in Widerspruch stehen aber die Erläuterungen zu § 10 des Gesetzesentwurfes. Hier wird nämlich ausdrücklich betont: ‚Der Bestimmung (§ 10) ist zu entnehmen, daß der Personalvertretung kein Rechtsanspruch auf einen bestimmten Inhalt der Entscheidung des zuständigen Organes eingeräumt ist. Damit ist der verfassungsgesetzlichen Stellung der obersten Organe der Verwaltung Rechnung getragen, welche ausschließt, daß diese bei der Handhabung ihrer Zuständigkeiten an Willenserklärungen anderer Stellen gebunden werden (vgl.

die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes Slg. Nr. 2323/1952, Nr. 2418/1952 und Nr. 6913/1972).'

Abgesehen davon, daß es im Einzelfall schwierig sein wird zu entscheiden, ob eine Maßnahme dringend ist oder nicht — eine Bestimmung darüber, wer dies zu entscheiden hat, fehlt —, kann somit nach dem Wortlaut der genannten Bestimmungen des Gesetzesentwurfes in Angelegenheiten, die sich auf generelle Akte (Rechtsverordnungen, Verwaltungsverordnungen, allgemeine Weisungen, Richtlinien und dergleichen) beziehen, die Personalvertretung vom Dienstgeber jederzeit Verhandlungen verlangen und — wenn es sich um nicht dringende Fälle handelt — den Dienstgeber dazu verhalten, diese solange fortzuführen, als die Personalvertretung dies wünscht. Dadurch kann aber die Handlungsfähigkeit der Gemeindeorgane im Einzelfall derart eingeschränkt werden, daß diese den ihnen nach der Bundesverfassung obliegenden Aufgaben nicht ordnungsgemäß nachzukommen vermögen. Solches scheint aber verfassungsrechtlich bedenklich. Aus Art. 20 Abs. 1 B.-VG. (Leitungsrecht der obersten Organe) ist nämlich abzuleiten, daß es verfassungsrechtlich unzulässig wäre, die Handlungsfreiheit dieser Organe im Wege der einfachen Gesetzgebung derart einzuschränken, daß eine ordnungsgemäße Vollziehung nicht mehr gewährleistet erscheint (vgl. zu einer ähnlichen Problematik RILL, Grundfragen des Preisrechts III, ÖZW 1975, S. 106, sowie die dort zitierte Literatur und Judikatur).

4. Abgesehen von diesen Bedenken verfassungsrechtlicher Natur ist aber auch zu befürchten, daß die genannten Regelungen des Gesetzesbeschlusses — aus der Sicht einer gleichartigen Entwicklung des Dienst- und Personalvertretungsrechtes der öffentlich Bediensteten betrachtet — in erheblichem Ausmaß Beispielsfolgerungen bei den übrigen Gebietskörperschaften und damit auch für den Bereich des Bundes nach sich ziehen werden. § 9 Abs. 2 lit. a im Verein mit § 10 des Gesetzesbeschlusses gefährden somit Bundesinteressen."

Zum Einspruch der Bundesregierung ergeben sich folgende Bemerkungen:

Zunächst sei in technischer Hinsicht angeführt, daß die Gliederung der wiedergegebenen Begründung des Einspruches der Bundesregierung durch die Z. 1. bis 4. im Original nicht enthalten ist, sondern lediglich der leichteren Zuordnung der folgenden Ausführungen willen vorgenommen wurde.

Zu den Ausführungen der Bundesregierung unter Z. 1.:

Es handelt sich um Feststellungen tatsächlicher Art, denen durchwegs zugestimmt werden kann.

Zu den Ausführungen der Bundesregierung unter Z. 2.:

Der Auffassung der Bundesregierung, es handle sich bei der auf Grund des Gemeinde-Personalvertretungsgesetzes einzurichtenden Personalvertretung in Übereinstimmung mit Art. 21 Abs. 1 B.-VG. (und in gleicher Weise wie nach dem Bundes-Personalvertretungsgesetz) um eine innerbetriebliche Vertretung der Bediensteten gegenüber ihrer Dienstbehörde kann im wesentlichen beigepflichtet werden, sofern mit dem Ausdruck „innerbetrieblich" eine Bedeutung verbunden wird, die es nicht ausschließt, daß Vertretungen eingerichtet werden, die für die Bediensteten mehrerer Dienststellen einer übergeordneten organisatorischen Einheit, eben des „Betriebes", bestimmt sind, wie dies auch hinsichtlich der Fachausschüsse und der Zentralausschüsse nach dem Bundes-Personalvertretungsgesetz oder hinsichtlich der Zentralbetriebsräte nach dem Arbeitsverfassungsgesetz der Fall ist.

Abwegig erscheint es aber, wenn die Bundesregierung aus dieser Beschränkung der Personalvertretung auf innerbetriebliche Angelegenheiten die Bedenklichkeit von Mitwirkungsrechten an Akten des Dienstgebers, die sich nicht an individuell bezeichnete Personen, sondern an alle oder an eine nach generellen Merkmalen bestimmte Mehrheit von Betriebsangehörigen richten. Hier werden offenkundig Sachverhalte verknüpft, die in Wahrheit keine Beziehung zueinander haben. Die Vorarlberger Landesregierung kann sich daher der Meinung der Bundesregierung in diesem Punkt nicht anschließen.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß auch das Bundes-Personalvertretungsgesetz mit der Auffassung der Bundesregierung nicht in Einklang zu bringen wäre. Die im § 9 Abs. 1 lit. f („Erstellung von Grundsätzen über die Gewährung von Belohnungen, Vorschüssen und Aushilfen"), im § 9 Abs. 2 lit. a („allgemeine Personalangelegenheiten, die nach ihrer Bedeutung nicht über den Wirkungsbereich des Dienststellenausschusses hinausgehen"), im § 9 Abs. 2 lit. b („Erstellung und Änderung des Dienstplanes und der Diensteinteilung, soweit sich diese über einen längeren Zeitraum bzw. auf mehrere Bedienstete bezieht") und im § 9 Abs. 2 lit. c („Urlaubseinteilung oder deren Abänderung") des Bundes-Personalvertretungsgesetzes festgelegten Mitwirkungsrechte der Personalvertretung beziehen sich auf Akte von Organen des Dienstgebers, die genereller

Natur sind. Das gleiche gilt für die Mitwirkungsrechte der Fachausschüsse gemäß § 12 Abs. 1 lit. a und der Zentralausschüsse gemäß § 14 Abs. 1 lit. a des Bundes-Personalvertretungsgesetzes soweit diese Regelungen Verweisungen auf die eben erwähnten Bestimmungen des § 9 des Bundes-Personalvertretungsgesetzes enthalten.

Zu den Ausführungen der Bundesregierung unter Z. 3.:

In der Regierungsvorlage betreffend ein Gemeinde-Personalvertretungsgesetz, Beilage 13/1978 des XXII. Vorarlberger Landtages, hatte der letzte Satz des § 10 Abs. 2 folgenden Wortlaut:

„In Fällen, die nicht dringend sind, sind die Verhandlungen fortzuführen, solange die Personalvertretung dies wünscht."

Nicht zuletzt auf Grund der Stellungnahme, welche die Bundeszentralstellen im Begutachtungsverfahren abgegeben hatten (sie stimmen mit den Ausführungen in der Begründung des Einspruches bis auf Kleinigkeiten wörtlich überein), hat der Landtag den soeben wiedergegebenen Satz durch den folgenden ersetzt:

„Kommt bei diesen Verhandlungen ein Einvernehmen nicht zustande, so kann die Personalvertretung binnen zwei Wochen weitere Verhandlungen verlangen; sie sind innerhalb von vier Wochen durchzuführen."

Diese Änderung findet in der Begründung des Einspruches der Bundesregierung keinen Niederschlag. Im Gegenteil: Es wird wiederholt auf eine Regelung bezug genommen, welche es gebiete, „Verhandlungen fortzuführen, solange die Personalvertretung dies wünscht". An keiner Stelle wird die vom Landtag tatsächlich beschlossene Fassung des § 10 Abs. 2 letzter Satz erwähnt.

Dem Art. 98 Abs. 2 B.-VG. ist zweifelsfrei zu entnehmen, daß sich der Einspruch der Bundesregierung allein gegen den vom Landtag zum Beschluß erhobenen Wortlaut richten kann. An diesem Erfordernis nimmt naturgemäß auch die Begründung des Einspruches — vom B.-VG. übrigens als unverzichtbar vorgeschrieben — teil.

Da die Bemerkungen der Bundesregierung zu § 10 Abs. 2 letzter Satz den Wortlaut des Gesetzesbeschlusses offenkundig außer acht lassen, könnte die Erörterung ihres Inhaltes nichts zu der von der Bundesverfassung gewünschten Würdigung des Einspruches im Landtag beitragen (vgl. das Erk. des VfGH. Slg. Nr. 3437/1958).

Zu den Ausführungen der Bundesregierung unter Z. 4.:

In der Vermutung der Bundesregierung, die Regelung des § 9 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit § 10 des Gesetzesbeschlusses werde „in erheblichem Ausmaß Beispielsfolgerungen bei den übrigen Gebietskörperschaften und damit auch für den Bereich des Bundes nach sich ziehen", kann eine Abwertung der erwähnten Regelungen an sich nicht erblickt werden. Was die beeinspruchte Verfahrensbestimmung des § 10 anlangt, so ist festzuhalten, daß sie — verglichen mit jener des § 10 des Bundes-Personalvertretungsgesetzes — einfacher ist und eine raschere Abwicklung der Verfahren ermöglicht. Die im Einspruch aus dem Nachziehen anderer Gesetzgeber abgeleitete Gefährdung von Bundesinteressen kann nur damit erklärt werden, daß die Bundesregierung die im § 9 Abs. 2 lit. a des Gesetzesbeschlusses gelegene Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Personalvertretung ablehnt. Sie stemmt sich damit für den Bereich des öffentlichen Dienstes gegen die überall sonst zu beobachtende und für den Bereich der privaten Wirtschaft von ihr selbst vorangetriebene (vgl. etwa die Ausführungen in der Regierungsvorlage betreffend die Novelle 1971 des Betriebsrätegesetzes, Beilage 428 des XII. Nationalrates, und die darauf verweisende Regierungsvorlage betreffend die 3. Landarbeitsgesetz-Novelle, Beilage 424 des XII. Nationalrates, sowie die Beilage 840 des XIII. Nationalrates betreffend das Arbeitsverfassungsgesetz und die Beilage 1327 des XIII. Nationalrates betreffend die 2. Landarbeitsgesetz-Novelle 1974) Entwicklung zu mehr Mitspracherechten der Arbeitnehmer in den Betrieben.

Aus föderalistischer Sicht ist anzumerken, daß bei der durch das B.-VG. festgelegten Verteilung der Zuständigkeiten zur Gesetzgebung in Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes der zeitliche Ablauf und das Ausmaß der Rechtsentwicklung naturgemäß nicht einseitig durch den Bund bestimmt werden kann.

Es wird daher der

Antrag

gestellt, der Hohe Landtag wolle beschließen:

„Der Gesetzesbeschluß vom 14. Juni 1978 betreffend ein Gemeinde-Personalvertretungsgesetz wird gemäß Art. 98 Abs. 2 B.-VG. wiederholt."

Bregenz, am 19. September 1978