

III-50 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des  
Nationalrates XV. GP

1980 05 13

Bericht der Bundesregierung betreffend das auf der 54. Tagung der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation angenommene Übereinkommen (Nr. 151) über den Schutz des Vereinigungsrechtes und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst, und Empfehlung (Nr. 159) betreffend Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst

Beilage zu Zl. 38.280/54-V/5/79Bericht an den NationalratA. Vorbemerkungen

Die am 7. Juni 1978 in Genf zu ihrer 64. Tagung zusammengetretene Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation hat am 27. Juni 1978 unter anderem folgende internationale Urkunden angenommen:

Übereinkommen (Nr.151) über den Schutz des Vereinigungsrechtes und über Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst

und die

Empfehlung (Nr.159) betreffend Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst.

Der amtliche deutsche Wortlaut der angeführten internationalen Urkunden ist angeschlossen.

Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation ist gemäß Artikel 19 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, BGBl.Nr. 223/1949, verpflichtet, die von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen internationalen Urkunden den zuständigen Stellen im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen vorzulegen.

B. Die internationalen Urkunden

Das Übereinkommen gilt für alle durch öffentliche Stellen beschäftigten Personen, soweit günstigere Bestimmungen in anderen

- 2 -

internationalen Arbeitsübereinkommen auf sie nicht anwendbar sind. Dabei bleibt es der innerstaatlichen Gesetzgebung überlassen, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte für hochgestellte Beschäftigte (Entscheidungsbefugte, Führungskräfte) oder für Beschäftigte, deren dienstliche Tätigkeiten streng vertraulicher Natur sind bzw. inwieweit diese Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden. Das Übereinkommen versteht unter dem Ausdruck "öffentlich Bediensteter" jede Person, die durch öffentliche Stellen beschäftigt wird, und unter dem Ausdruck "Verband der öffentlich Bediensteten" jeden Verband, gleich welcher Zusammensetzung, dessen Zweck es ist, die Interessen der öffentlich Bediensteten zu fördern und zu wahren (Teil I).

In seinem Teil II (Schutz des Vereinigungsrechtes) verpflichtet das Übereinkommen den Ratifikanten, öffentlich Bedienstete vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung im Zusammenhang steht, angemessen zu schützen. Dieser Schutz ist insbesondere gegenüber Handlungen zu gewähren, die darauf gerichtet sind, die Beschäftigung eines öffentlich Bediensteten davon abhängig zu machen, daß er keinem Verband der öffentlich Bediensteten beitrifft oder daß er aus einem solchen Verband austrifft bzw. einen öffentlich Bediensteten wegen seiner Zugehörigkeit zu einem Verband der öffentlich Bediensteten oder wegen seiner Beteiligung an der normalen Tätigkeit eines solchen Verbandes zu entlassen oder auf sonstige Weise zu benachteiligen. Die Verbände der öffentlich Bediensteten müssen vollständige Unabhängigkeit gegenüber öffentlichen Stellen genießen. Es ist ihnen hinsichtlich ihrer Bildung, Tätigkeit und Verwaltung gebührender Schutz gegen jede Einmischung seitens einer öffentlichen Stelle zu gewähren. Als Einmischung gelten dabei insbesondere Handlungen, die darauf gerichtet sind, von einer öffentlichen Stelle abhängige Verbände der öffentlich Bediensteten zu gründen oder Verbände der öffentlich Bediensteten

- 3 -

- 3 -

durch Geldmittel oder auf sonstige Weise zu unterstützen, um sie unter den Einfluß einer öffentlichen Stelle zu bringen.

In seinem Teil III (den Verbänden der öffentlich Bediensteten zu gewährende Erleichterungen) fordert das Übereinkommen vom Ratifikanten, den Vertretern anerkannter Verbände der öffentlich Bediensteten Erleichterungen zu gewähren, die geeignet sind, ihnen die rasche und wirksame Durchführung ihrer Aufgaben während und außerhalb ihrer Arbeitszeit zu ermöglichen. Die wirksame Tätigkeit der betreffenden Verwaltung oder des betreffenden Dienstes darf durch die Gewährung solcher Erleichterungen nicht beeinträchtigt werden. Art und Umfang dieser Erleichterungen sind entsprechend den in diesem Übereinkommen erwähnten Verfahren oder auf andere geeignete Weise festzusetzen.

Gemäß Teil IV (Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen) des Übereinkommens hat der Ratifikant den innerstaatlichen Verhältnissen entsprechende Maßnahmen zu treffen, um die uneingeschränkte Entwicklung und Anwendung von Verfahren und Einrichtungen zur Aushandlung von Beschäftigungsbedingungen zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen und den Verbänden der öffentlich Bediensteten oder von anderen Verfahren zu fördern, die eine Mitwirkung der Vertreter der öffentlich Bediensteten an der Festsetzung dieser Bedingungen erlauben.

Gemäß Teil V (Beilegung von Streitigkeiten) hat der Ratifikant die Beilegung von Streitigkeiten über die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen entsprechend den innerstaatlichen Verhältnissen durch Verhandlungen zwischen den Parteien oder durch unabhängige und unparteiische Verfahren, wie Vermittlung, Schlichtung und Schiedsverfahren, anzustreben, deren Einführung in einer Weise erfolgt, daß die beteiligten Parteien ihnen Vertrauen entgegenbringen.

- 4 -



- 4 -

Gemäß Teil VI (bürgerliche und politische Rechte) müssen die öffentlich Bediensteten wie andere Arbeitnehmer die bürgerlichen und politischen Rechte genießen, welche die Voraussetzung für die normale Ausübung der Vereinigungsfreiheit bilden, vorbehaltlich allein der Pflichten, die sich aus ihrer Stellung und der Art ihrer Aufgaben ergeben.

Die Empfehlung bestimmt, daß in den Ländern, in denen Verfahren für die Anerkennung von Verbänden der öffentlich Bediensteten bestehen, um die Verbände zu bestimmen, denen die in Teil III, IV oder V des vorliegenden Übereinkommens vorgesehenen Rechte vorzugsweise oder ausschließlich zu gewähren sind, die Bestimmung anhand objektiver und im voraus festgesetzter Kriterien hinsichtlich des repräsentativen Charakters der Verbände erfolgen sollte. Diese Verfahren sollten jedoch nicht so beschaffen sein, die Gründung einer Vielzahl von Verbänden für die gleichen Gruppen von Bediensteten zu begünstigen. Werden Beschäftigungsbedingungen gemäß Teil IV des vorliegenden Übereinkommens ausgehandelt, so sollten die im Namen der beteiligten öffentlichen Stelle für Verhandlungen zuständigen Personen oder Organe sowie das Verfahren zur Durchführung der ausgehandelten Beschäftigungsbedingungen durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder durch andere geeignete Mittel bestimmt werden. Sofern den Vertretern der öffentlich Bediensteten die Mitwirkung bei der Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen auf andere Weise als durch Verhandlungen ermöglicht wird, so sollte das Verfahren für diese Mitwirkung und für die endgültige Regelung dieser Angelegenheiten durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder durch andere geeignete Mittel bestimmt werden. Werden zwischen einer öffentlichen Stelle und einem Verband der öffentlich Bediensteten gemäß den Bestimmungen dieser Empfehlung Vereinbarungen abgeschlossen,

- 5 -

- 5 -

so sollten normalerweise ihre Laufzeit und/oder das Verfahren für ihre Kündigung, für ihre Verlängerung oder für ihre Änderung festgelegt werden. Bei der Festsetzung der Art und des Umfanges der den Vertretern der Verbände der öffentlich Bediensteten gemäß dem vorliegenden Übereinkommen zu gewährenden Erleichterungen sollte die Empfehlung betreffend Arbeitnehmervertreter, 1971, berücksichtigt werden.

### C. Rechtslage und Folgerungen

=====

Der Großteil der befragten Stellen hat erklärt, gegen die Ratifikation des vorliegenden Übereinkommens keine Bedenken zu haben bzw. von dessen Wirkungsbereich nicht berührt zu sein. Die Interessenvertretungen der Arbeitgeber stimmen einer Ratifikation des vorliegenden Übereinkommens zu, sofern dadurch Änderungen der österreichischen Rechtsordnung für nicht notwendig erachtet werden. Die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer treten ebenfalls für eine Ratifikation des vorliegenden Übereinkommens ein, verweisen jedoch in ihrer Stellungnahme darauf, daß einige Bestimmungen dieses Übereinkommens sehr allgemein gehalten sind bzw. der innerstaatlichen Rechtsetzung großen Spielraum lassen. Von den befragten Zentralstellen des Bundes hat das Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst darauf verwiesen, daß eine Übernahme der in Teil VI des vorliegenden Übereinkommens enthaltenen Grundrechtsbestimmung in die österreichische Rechtsordnung im Hinblick auf Art.7 Abs.2 B-VG rechtspolitisch nicht zweckmäßig wäre. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung ist der Auffassung, daß durch dieses Übereinkommen offenbar kein inhaltlich umfassender Schutz der persönlichen Unabhängigkeit

- 6 -

- 6 -

der öffentlich Bediensteten angestrebt werde. Dies ergebe sich daraus, daß sich der durch Art.4 festgelegte Schutz nicht auch auf Handlungen erstrecke, die darauf gerichtet sind, die Beschäftigung eines öffentlich Bediensteten davon abhängig zu machen, daß er einem Verband beitrifft oder daß er aus einem solchen Verband nicht austritt. Andererseits enthalte Art.4 keine Schranke gegen verfassungsfeindliche Verbände, sodaß auch die Mitgliedschaft in extremistischen, allenfalls dem Art.9 des Staatsvertrages von Wien unterliegenden Vereinigungen durch das vorliegende Übereinkommen geschützt wäre.

Eine Gegenüberstellung der Forderungen des Übereinkommens und der Vorschläge der Empfehlung mit den einschlägigen österreichischen Vorschriften hat folgendes ergeben:

#### Das Übereinkommen

=====

#### Allgemeine Bemerkungen

(1) Die Allgemeine Konferenz der IAO hat in der Präambel des vorliegenden Übereinkommens u.a. auf die Bestimmungen des Übereinkommens (Nr.87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, des Übereinkommens (Nr.98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, und des Übereinkommens (Nr.135) über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmer im Betrieb, 1971, sowie auf die starke Ausweitung der Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes und die Notwendigkeit gesunder Arbeitsbeziehungen zwischen den öffentlichen Stellen und den Verbänden der öffentlich Bediensteten bezug genommen und dabei die Auslegungsschwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der Anwendung des Übereinkommens Nr.98 auf

- 7 -

- 7 -

die öffentlich Bediensteten aufgetreten sind sowie die von den Aufsichtsorganen der IAO wiederholt gemachte Feststellung berücksichtigt, einige Regierungen haben die Bestimmungen des Übereinkommens Nr.98 in einer Weise angewendet, die große Gruppen von öffentlich Bediensteten von seinem Geltungsbereich ausschließt.

(2) Die Übereinkommen Nr.87, 98 und 135 wurden von Österreich ratifiziert und im Bundesgesetzblatt unter Nr.228/1950, 20/1952 und 88/1974 kundgemacht. Hiebei gelten die Bestimmungen des Übereinkommens Nr.87 für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit der Maßgabe, daß die innerstaatliche Gesetzgebung zu entscheiden hat, inwieweit diese Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung zu finden haben. Die Bestimmungen des Übereinkommens Nr.98 finden auf Arbeitnehmer einschließlich derjenigen im öffentlichen Dienst im allgemeinen Anwendung. Auch hier bleibt seine Anwendung auf das Heer und die Polizei dem Ermessen der einzelnen Staaten überlassen. Es läßt die Stellung der "öffentlichen Beamten" (darunter sind die in öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen zu Gebietskörperschaften stehenden Dienstnehmer zu verstehen) unberührt und bestimmt, daß es in keinem für die Rechte und die Rechtsstellung dieser Beamten nachteiligen Sinne ausgelegt werden darf.

(3) Diese Lücke im internationalen Rechtsbereich soll durch das vorliegende Übereinkommen samt ergänzender Empfehlung geschlossen werden. Der Geltungsbereich dieser Urkunden scheint mit der österreichischen Rechtsordnung nicht ohne weiteres vereinbar. Sowohl nach Art.1 Abs.1 des Übereinkommens als auch gemäß Abs.1 Unterabsatz 1 der Empfehlung (welche an den Geltungsbereich des Übereinkommens anschließt) soll das Übereinkommen für alle "durch öffentliche

- 8 -

- 8 -

Stellen beschäftigten Personen" gelten. Diese Unterscheidung ist in mehrfacher Hinsicht undeutlich. Erstens läßt sich nicht erkennen, ob die Beschäftigung auf Grund eines Arbeitsvertrages erfolgen muß oder auch andere Vertragsformen (Werkvertrag, freie Dienstverträge und dgl.) darunter zu subsumieren sind. Zweitens ist unklar, was unter dem Begriff der öffentlichen Stelle zu verstehen ist. Sollen darunter nur die Gebietskörperschaften fallen oder auch - ähnlich etwa dem Geltungsbereich des Vertragsbedienstetengesetzes - die Fonds, Stiftungen und Anstalten, die von Organen der Gebietskörperschaften verwaltet werden? Drittens schließlich bleibt offen, ob Voraussetzung für die Anwendung der Urkunden ist, daß die "öffentliche Stelle" Dienstgeber der betreffenden Personen ist.

Seit der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl.Nr.444, ist die Unterscheidung zwischen dem öffentlichen Dienst (für welche das Übereinkommen und die Empfehlung nach ihren Überschriften gelten sollen) und einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, d.h. dem Dienstrecht und dem Arbeitsrecht ausschließlich nach der Person des Arbeitgebers zu treffen. Ist der Arbeitgeber eine Gebietskörperschaft, handelt es sich um Dienstrecht (zu dem auch das Personalvertretungsrecht zählt) anderenfalls um Arbeitsrecht.

Der erste Teil des Arbeitsverfassungsgesetzes (über die kollektive Rechtsgestaltung) regelt öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse zu den Gebietskörperschaften nur dann, wenn gesetzliche oder auf Gesetz beruhende Vorschriften fehlen, welche den Inhalt dieser Arbeitsverhältnisse zwingend regeln. Diese subsidiäre Geltung des I. Teiles des Arbeitsverfassungsgesetzes gilt aber andererseits auch wieder für Arbeitsverhältnisse zu Unternehmungen, Anstalten, Stiftungen und Fonds, die von diesen Gebietskörperschaften verwaltet werden, obgleich diese Rechtsverhältnisse - wenn das Unternehmen, die Stiftung

- 9 -

- 9 -

und dgl. eigene Rechtspersönlichkeit besitzt - nicht dem Dienstrecht sondern dem Arbeitsrecht zuzuzählen sind.

#### Zu Teil I: Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

Nach Artikel 1 Absatz 1 gilt das vorliegende Übereinkommen für alle durch öffentliche Stellen beschäftigten Personen, soweit günstigere Bestimmungen in anderen internationalen Arbeitsübereinkommen auf sie nicht anwendbar sind. Gemäß Absatz 2 dieses Artikels ist durch die innerstaatliche Gesetzgebung zu bestimmen, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte für hochgestellte Beschäftigte gelten, die auf Grund ihrer Aufgaben normalerweise als Entscheidungsbefugte oder Führungskräfte angesehen werden, oder für Beschäftigte, deren dienstliche Tätigkeiten streng vertraulicher Natur sind; gemäß Absatz 3, inwieweit diese Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden.

Nach Artikel 2 bezeichnet der Ausdruck "öffentlich Bediensteter" jede Person, für die das Übereinkommen gemäß Artikel 1 gilt.

Nach Artikel 3 bezeichnet der Ausdruck "Verband der öffentlich Bediensteten" jeden Verband gleich welcher Zusammensetzung, dessen Zweck es ist, die Interessen der öffentlich Bediensteten zu fördern und zu wahren.

Eine genaue Definition, welche Personengruppe unter Artikel 1 Absatz 1 fällt, enthält das vorliegende Übereinkommen angesichts der Vielfalt innerstaatlicher Regelungen nicht. Lediglich die Absätze 2 und 3 enthalten für einen

- 10 -



- 10 -

eingeschränkten Personenkreis Verweise auf die jeweilige innerstaatliche Gesetzgebung.

Es ist daher nicht auszuschließen, daß unter dieses Übereinkommen auch Personen fallen, die dem Geltungsbereich des I. Teiles des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1974, betreffend die Arbeitsverfassung, (Arbeitsverfassungsgesetz - ArbVG), BGBl. Nr. 22/1974, idgF., unterliegen. Diesem unterliegen nur jene Arbeitsverhältnisse, die auf einem privatrechtlichen Vertrag beruhen. Öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse von "pragmatisierten" Bediensteten des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde, die nicht durch privatrechtliche Vereinbarung, sondern im Wege eines hoheitlichen Verwaltungsaktes durch Ernennung bzw. Verleihung eines Dienstpostens begründet werden, fallen nicht unter den Geltungsbereich der Bestimmungen über die kollektive Rechtsgestaltung.

Dagegen sind auch Arbeitsverhältnisse zum Bund, zu den Ländern und Gemeinden, die auf einem privatrechtlichen Vertrag beruhen, grundsätzlich in den Geltungsbereich des I. Teiles des ArbVG einbezogen, sofern für sie nicht die Ausnahmebestimmung des § 1 Abs. 2 Z. 3 ArbVG zu beachten ist.

Ausgenommen von den Bestimmungen des 1. bis 4. Hauptstückes des I. Teiles des ArbVG sind nach dieser Bestimmung Arbeitsverhältnisse zum Bund, zu den Ländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden sowie zu den von diesen Gebietskörperschaften verwalteten Betrieben, Unternehmungen, Anstalten, Stiftungen und Fonds, für die auf Grund eines Gesetzes Vorschriften Anwendung finden, die den wesentlichen Inhalt des Arbeitsvertrages zwingend festlegen.

Nach dem Wortlaut "Von diesen Gebietskörperschaften verwalteten ....." sind darunter nur solche Einrichtungen zu verstehen, die keine juristische Selbständigkeit besitzen. Danach fallen Arbeitnehmer, die in einem Arbeitsverhältnis zu Betrieben, Unternehmungen, Anstalten, Stiftungen und Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit, z.B. einer AG oder einer G&mbH, stehen, auf jeden Fall unter die Geltung des I. Teiles. Der Arbeitgeber von Arbeitnehmern in solchen Unternehmungen ist nicht die Gebietskörperschaft, sondern die betreffende juristische Person des Gesellschaftsrechtes. Eine Ausnahme bilden nur Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber die Gebietskörperschaft ist und

- 11 -

die in juristisch selbständige Unternehmungen dieser Gebietskörperschaft, genauer deren Anteile zur Gänze oder überwiegend der Gebietskörperschaft gehören, zur Dienstleistung abgeordnet werden. Diese Arbeitnehmer kommen für die Ausnahme des § 1 Abs.2 Z.3 ArbVG in Frage, wenn die zweite Voraussetzung (maßgebende gesetzliche Regelung jedes Arbeitsverhältnisses) gegeben ist.

Anstalten und Fonds von Gebietskörperschaften sind, wenn sie rechtliche Selbständigkeit besitzen, als juristische Personen des öffentlichen Rechts zu qualifizieren. In dieser Eigenschaft sind sie dann Arbeitgeber der bei ihnen beschäftigten Personen. Die Ausnahme des § 1 Abs.2 Z.3 trifft daher auf Arbeitnehmer solcher juristischer Personen nicht zu.

Zusammenfassend ist daher festzustellen, daß nur dann, wenn arbeitsvertragsrechtlich eine der im § 1 Abs.2 Z.3 genannten Gebietskörperschaften Arbeitgeber des Beschäftigten ist, die erste der beiden vom Gesetz verlangten Voraussetzungen (maßgebende Arbeitgeberqualität) für das Herausfallen aus der Geltung des I. Teiles gegeben ist. Dies ist z.B. immer dann der Fall, wenn der Betrieb, das Unternehmen, die Anstalt, die Stiftung oder der Fonds, in dem die Person beschäftigt ist, keine rechtliche Selbständigkeit besitzt. Ausnahmsweise kann dies der Fall sein, wenn die Person in mit rechtlicher Selbständigkeit ausgestatteten Einrichtungen auf Grund einer bloßen Abordnung von seiten der Gebietskörperschaft beschäftigt wird.

Dagegen ist die Geltung des I. Teiles gegeben, wenn eine Person in einem Betrieb, einem Unternehmen, einer Anstalt, einer Stiftung oder einem Fonds beschäftigt wird, diese Einrichtung zwar im Wege des Eigentums an den Anteilen oder auch auf andere Weise ganz oder überwiegend an eine der genannten Gebietskörperschaften gebunden ist, die aber mit rechtlicher Selbständigkeit ausgestattet ist und gegenüber dem Beschäftigten Arbeitgeberstellung hat.

- 12 -

- 12 -

Hinsichtlich der dem ArbVG nicht unterliegenden öffentlich Bediensteten ist zunächst auf die Bestimmungen des B-VG im Lichte der Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 Bedacht zu nehmen. Gemäß Art. 10 Abs.1 Z.16 B-VG ist das Personalvertretungsrecht der Bundesbediensteten in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Gleiches gilt gemäß Art. 21 Abs. 2 B-VG hinsichtlich der in Betrieben der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände tätigen Bediensteten. Die Gesetzgebung und die Vollziehung in Angelegenheiten des Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände obliegt gemäß Art.21 Abs.1 B-VG dem jeweiligen Land.

Der persönliche Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 10. März 1967 über die Personalvertretung bei den Dienststellen des Bundes (Bundes-Personalvertretungsgesetz), EGBL.Nr.133, i.d.g.F. erfaßt daher im wesentlichen die Bediensteten im Bereich der Hoheitsverwaltung des Bundes und der Gerichtsbarkeit (mit Ausnahme der Richter) und die Landeslehrer. Die Personalvertretung im Bereiche der ÖBB sowie der Post- und Telegraphenverwaltung ist einer besonderen bundesgesetzlichen Regelung unter Berücksichtigung der in diesen Bereichen vorliegenden besonderen Verhältnisse vorbehalten (§ 1 Abs.2 PVG). Die derzeitige Rechtslage auf dem Gebiet der Personalvertretung bei den ÖBB ergibt sich aus der Dienstvorschrift A 4, die eine private Vereinbarung darstellt. Hinsichtlich der Post- und Telegraphenverwaltung bildet nach wie vor das Rundschreiben des BKA vom 17. Juli 1946, Zl. 37.538-3/46 (sogen. "Figl-Erlaß") die "Grundlage" der dort tätigen Personalvertretungen.

Für den Bereich der Länder ist festzuhalten, daß von der verfassungsgesetzlichen Regelung des Art.21 Abs.1 B-VG derzeit folgende Länder Gebrauch gemacht haben:

- a) Niederösterreich mit dem NÖ Landes-Personalvertretungsgesetz, LGBL.Nr. 67/78,
- b) Kärnten mit dem Landes-Personalvertretungsgesetz, LGBL.Nr. 49/76,
- c) Vorarlberg mit dem Landes-Personalvertretungsgesetz, LGBL.Nr. 30/78, sowie mit dem Gemeinde-Personalvertretungsgesetz, LGBL.Nr. 31/78.

- 13 -

- 13 -

Die übrigen Bundesländer haben derzeit noch keine Landes-Personalvertretungsgesetze erlassen. Ein Gemeinde-Personalvertretungsgesetz hat bisher nur Vorarlberg erlassen.

Bezüglich des von Artikel 1 Absatz 2 umschriebenen Personenkreises hat das PVG keine ausdrückliche Regelung getroffen. Wer diesem Personenkreis zuzuordnen ist, läßt sich für den Geltungsbereich des PVG unter Umständen aus dessen § 15 Abs.6 ableiten. Hiezu hat das BKA mit Rundschreiben vom 25. 7. 1967, Zl. 84.355-3/67, ausgeführt, es gelte zu verhindern, daß Personalvertreter in Gewissenskonflikte geraten, wenn sie einmal in ihrer amtlichen Eigenschaft die Interessen des Dienstgebers und zum anderen die Interessen der Bediensteten vertreten müssen. In diesem Zusammenhang sind Dienststellenleiter und Personalreferenten als Dienstgebervertreter anzusprechen. Ständiger Vertreter des Dienststellenleiters ist, wer auf Grund einer Rechtsvorschrift über die Behördenorganisation oder durch Verfügung in Ausübung der staatlichen Organisationsgewalt vom zuständigen Organ zum ständigen Vertreter bestellt wurde. Ständiger Vertreter des Dienststellenleiters ist eine Funktion wie die des Dienststellenleiters. Ob, wie lange und in welcher Form der ständige Vertreter den Dienststellenleiter tatsächlich vertritt, ist ohne Belang. Inwieweit Dienststellenleiter (und ihre ständigen Vertreter) maßgebenden Einfluß auf Personalangelegenheiten haben, ist daran zu ermessen, daß jeder Dienststellenleiter einerseits die Verantwortung für die ihm anvertrauten Bediensteten trägt, andererseits aber zweifellos einen maßgeblichen Einfluß insbesondere auf die Verwendung des Bediensteten ausübt. Das PVG bezeichnet als Personalreferenten jene Bediensteten, die als Repräsentanten der Dienstbehörde (des Dienstgebers) gegenüber den Dienststellenangehörigen fungieren. Die in Personalangelegenheiten für den Bund handelnden Organe werden in der Praxis vielfach als "personalführende Stellen", "Personalabteilungen", "Personalreferate" usw. zusammengefaßt. "Repräsentant" einer Dienststelle ist ein Organ, das durch sein Zeichnungsrecht nach außen hin als Vertreter der Dienststelle erkennbar ist. Primär zeichnungsberechtigt sind Dienststellenleiter. In der Regel ist aber das Zeichnungsrecht

- 14 -

- 14 -

durch einen internen Organisationsakt anderen Angehörigen der Dienststellen übertragen. "Personalreferenten" sind Personen, die sich, wenn schon nicht ausschließlich, so doch hauptsächlich mit Personalangelegenheiten beschäftigen. Im allgemeinen wird anzunehmen sein, daß zeichnungsberechtigte Personalreferenten maßgebenden Einfluß auf Personalangelegenheiten ausüben.

Die auf dem gegenständlichen Rechtsgebiet derzeit bestehenden landesgesetzlichen Regelungen enthalten ähnliche Bestimmungen.

Für die vom PVG ausgenommenen Richter gelten die Bestimmungen der §§ 36 - 49 des Richterdienstgesetzes, BGBl.Nr. 305/1961, i:d.g.F.

Wenngleich die Personalvertretung keinen Verband der öffentlich Bediensteten sondern lediglich eine weitere Interessenvertretung sui generis, ähnlich dem Betriebsrat nach den Bestimmungen der Arbeitsverfassung, darstellt, wird sie trotzdem zusammen mit den übrigen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes im Sinne des Artikel 3 als eine den Zielsetzungen des vorliegenden Übereinkommens entsprechende Einrichtung zur Wahrung und Förderung der Interessen der öffentlich Bediensteten verstanden werden müssen.

#### \*Zu Teil II: Schutz des Vereinigungsrechtes

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 sind öffentlich Bedienstete vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung im Zusammenhang steht, angemessen zu schützen. Gemäß Absatz 2 ist dieser Schutz insbesondere gegenüber Handlungen zu gewähren, die darauf gerichtet sind, die Beschäftigung eines öffentlich Bediensteten davon abhängig zu machen, daß er keinem Verband der öffentlich Bediensteten beitrifft oder daß er aus einem solchen Verband austritt. Desgleichen ist dieser Schutz gegenüber Handlungen zu gewähren, die darauf gerichtet sind, einen öffentlich Bediensteten wegen seiner Zugehörigkeit zu einem Verband der öffentlich Bediensteten oder wegen seiner Beteiligung an der normalen Tätigkeit eines solchen Verbandes zu entlassen oder auf sonstige Weise zu benachteiligen.

- 15 -



- 15 -

Artikel 4 des vorliegenden Übereinkommens wiederholt inhaltlich - wenn auch verbal modifiziert und auf öffentlich Bedienstete zugeschnitten - Bestimmungen, wie sie schon in Art.2 und 11 des Übereinkommens Nr. 87 sowie insbesondere in Art.1 des Übereinkommens Nr. 98 für Österreich in Geltung stehen. Die ursprünglich negative Bewertung des Koalitionsrechtes wurde durch die Bestimmungen des Koalitionsgesetzes, RGBl.Nr.48/1970, verdrängt und damit der Wiederherstellung eines verloren gegangenen Kräftegleichgewichtes durch Koalitionsbildungen zum Durchbruch verholfen. Auf der Stufe des einfachen Gesetzes erfolgte eine Anerkennung des Koalitionsrechtes der Arbeitnehmer in § 131 (jetzt: § 205) Landarbeitsgesetz, BGBL.Nr.140/1948: "Den Dienstnehmern steht es frei, sich zwecks Förderung ihrer Interessen zusammenzuschließen. Jede Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit ist verboten". Das Koalitionsrecht als Freiheit der Dienstnehmer begegnet auf Verfassungsstufe in Art.11 Abs.1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, BGBL.Nr. 210/1958, in der Fassung des Bundesverfassungsgesetzes BGBL.Nr.59/1964: "Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten." Allerdings läßt Art.11.Abs.2 MRK ein sehr umfangreiches und verzweigtes System von Beschränkungen dieses Freiheitsrechtes zu (wie "gesetzliche Einschränkungen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind" sowie gesetzliche Einschränkungen für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung). In gleicher Weise bestimmt Art.22 Abs.1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, BGBL.Nr. 591/1978, daß jedermann das Recht habe, sich frei mit anderen zusammenzuschließen sowie zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten. Art.22 Abs.2 dieser Pakte enthält ähnlich weite Einschränkungsmöglichkeiten wie Art.11 Abs.2 MRK. Art.22 Abs.3 verbietet den Vertragsstaaten des IAO-Übereinkommens Nr.87, gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen oder Gesetze so anzuwenden, daß die Garantien des Über-

- 16 -



- 16 -

einkommens Nr.87 beeinträchtigt werden.

Zur Gewährleistung des Rechtes zum Zusammenschluß in der Koalition treten noch die rechtlich die Freiheit von Druck zum Koalitionsbeitritt gewährleistende negative Koalitionsfreiheit, der die Existenz der Koalition sichernde Bestandschutz sowie der Eingriffe in das rechtmäßige Wirken der Koalitionen verhindernde Betätigungsschutz. Die Verletzung des Grundsatzes der negativen Koalitionsfreiheit wird bereits auf Grund der Tatsache anzunehmen sein, wenn irgendein Druck zum Koalitionsbeitritt ausgeübt wird. Die Verwirklichung der Grundsätze der negativen Koalitionsfreiheit, des Bestand- sowie des Betätigungsschutzes ist in Österreich bereits durch die Erfüllung der Bestimmungen des Art.1 des IAO-Übereinkommens Nr.98, BGBl.Nr. 20/1952, gegeben, welche vorsehen, daß Arbeitnehmer insbesondere auch gegen Benachteiligungen zu schützen sind, die wegen ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit oder gewerkschaftlichen Betätigung erfolgen. Dieser Schutz ist nur in Fällen erlaubter Betätigung gegeben; die Unwirksamkeit von Abreden und Maßnahmen ist auf solche zu beschränken, die eine Behinderung der rechtmäßigen Tätigkeit bezwecken. Insbesondere sehen die Bestimmungen des Antiterrorgesetzes, BGBl.Nr.113/1930, vor, daß alle Bestimmungen, die die Beschäftigung von Personen, die keiner Berufsvereinigung oder die einer bestimmten Berufsvereinigung angehören, verhindern sollen, nichtig sind. Der Strafbestimmung des § 4 Antiterrorgesetz unterliegt jeder, der Arbeitnehmer durch Mittel der Einschüchterung oder Gewalt nötigt, Berufsvereinigungen oder anderen freiwilligen Vereinigungen beizutreten oder aus solchen auszutreten.

In ähnlicher Weise sehen die für die öffentlich Bediensteten in Geltung stehenden dienstrechtlichen Vorschriften keine gegen die Vereinigungsfreiheit gerichtete unterschiedliche Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung im Zusammenhang steht, vor. In diesem Zusammenhang sei auch auf Art.7 Abs.2 B-VG verwiesen, wonach den öffentlich Bediensteten, einschließlich der Angehörigen des Bundesheeres, die ungeschmälerte Ausübung ihrer politischen Rechte gewährleistet ist. Jedoch ist das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung kein

- 17 -

- 17 -

politisches Recht im Sinne des Art.7 Abs.2 B-VG (VfSlg.2311).

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen kann dem Einwand des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, daß im Übereinkommen offenbar kein inhaltlich umfassender Schutz der persönlichen Unabhängigkeit angestrebt werde, nicht gefolgt werden. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung vermeint dies darin zu erblicken, daß sich die Schutzbestimmungen des Art.4 nicht auch auf Handlungen erstrecken, die darauf gerichtet sind, die Beschäftigung öffentlich Bediensteter davon abhängig zu machen, daß sie einem Verband beitreten oder daß sie aus einem solchen Verband nicht austreten. Hiezu sei auf die oa. Ausführungen betreffend die Verwirklichung des Grundsatzes der negativen Koalitionsfreiheit verwiesen. Der Wesensgehalt der negativen Koalitionsfreiheit besteht in der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen, einem derartigen Verband beizutreten oder nicht beizutreten bzw. aus einem solchen Verband auszutreten oder nicht auszutreten.

Was schließlich den Einwand des Amtes der Vorarlberger Landesregierung betrifft, Art.4 des vorliegenden Übereinkommens enthalte keine Schranke gegen verfassungsfeindliche Verbände, sodaß auch die Mitgliedschaft in extremistischen, allenfalls dem Art.9 des Staatsvertrages von Wien, BGBl.Nr. 152/1955, unterliegenden Vereinigungen durch das Übereinkommen geschützt wäre, kann sich das Bundesministerium für soziale Verwaltung auch diesem Einwand nicht anschließen. Ob "Verbände der öffentlich Bediensteten" oder sonstige Vereine, deren Zweck es ist, die Interessen der öffentlich Bediensteten zu fördern und zu wahren, dem Art.9 des Staatsvertrages von Wien unterliegen, hat die Vereinsbehörde im Zuge des Anmeldeverfahrens (§§ 4 ff Vereinsgesetz 1951) zu prüfen. Da der Vereinszweck in den Statuten nicht verschwommen dargestellt werden darf, sondern bestimmt umschrieben sein muß (RGSlg.827/1897), hat die Vereinsbehörde bei Vorliegen eines dem Art.9 des Staatsvertrages von Wien widersprechenden Vereinszweckes die Bildung eines solchen Vereines zu untersagen.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 müssen die Verbände der öffentlich Bediensteten vollständige Unabhängigkeit gegenüber öffentlichen Stellen genießen. Nach Absatz 2 dieses Artikels ist den Verbänden der öffentlich Bediensteten in bezug

- 18 -

- 18 -

auf ihre Bildung, Tätigkeit und Verwaltung gehührender Schutz gegen jede Einmischung seitens einer öffentlichen Stelle zu gewähren. Absatz 3 versteht als solche Einmischungen insbesondere Handlungen, die darauf gerichtet sind, von einer öffentlichen Stelle abhängige Verbände der öffentlich Bediensteten zu gründen oder Verbände der öffentlich Bediensteten durch Geldmittel oder auf sonstige Weise zu unterstützen, um sie unter den Einfluß einer öffentlichen Stelle zu bringen.

Die Bestimmungen dieses Artikels sind durch die auf dem Gebiet des Vereinsrechtes gegebene österreichische Rechtslage erfüllt. Wie bereits zum Geltungsbereich dieses Übereinkommens ausgeführt, sind die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes sowie die Personalvertretungen nach dem PVG und die Arbeitnehmervertretungen nach dem ArbVG (soweit letztere für öffentlich Bedienstete tätig werden) als Verbände des öffentlichen Dienstes im Sinne dieser Bestimmungen anzusehen. Insoweit sich ähnliche Vereinigungen in der Rechtsform eines Vereines im Sinne des Vereinsgesetzes 1951 konstituiert haben oder noch konstituieren sollten, ist die Unabhängigkeit gegenüber öffentlichen Stellen durch die im Punkt 3 des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. 10. 1918, StGBI.Nr.3, hergestellte volle Vereins- und Versammlungsfreiheit nach Maßgabe der Bestimmungen der §§ 6, 18 und 24 Vereinsgesetz 1951 gewährleistet.

Zu Teil III: den Verbänden der öffentlich Bediensteten zu gewährende Erleichterungen.

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 sind den Vertretern anerkannter Verbände der öffentlich Bediensteten Erleichterungen zu gewähren, die geeignet sind, ihnen die rasche und wirksame Durchführung ihrer Aufgaben während und außerhalb ihrer Arbeitszeit zu ermöglichen. Nach Absatz 2 dieses Artikels darf die Gewährung solcher Erleichterungen die wirksame Tätigkeit der betreffenden Verwaltung oder des betreffenden Dienstes nicht beeinträchtigen. Absatz 3 sieht vor, daß Art und Umfang dieser Erleichterungen entsprechend den in Artikel 7 dieses Übereinkommens erwähnten Verfahren oder auf andere geeignete Weise festzusetzen sind.

- 19 -

- 19 -

Die Erfüllung dieses Artikels ist für diejenigen öffentlich Bediensteten, hinsichtlich derer die Regelung des Personalvertretungsrechtes dem Bund zufällt, sowie für diejenigen öffentlich Bediensteten, die dem Geltungsbereich des ArbVG unterliegen, durch das Bundes-Personalvertretungsgesetz bzw. durch das ArbVG verwirklicht, die entsprechende Schutzbestimmungen für Personalvertreter bzw. für Arbeitnehmervertreter vorsehen. Beispielsweise seien angeführt: Neun Bundesbedienstete sind zur Gänze und 128 teilweise als Funktionäre der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst vom Dienst freigestellt (Rundschreiben des Bundeskanzleramtes vom 21. März 1968, Zl. 34 534-3/68, ergänzt durch das Rundschreiben vom 19. Juni 1968, Zl. 40 080-3/68 und den Ministerratsbeschluß vom 4. September 1973, Zl. 55 744-3a/73); auch den Funktionären des Österreichischen Beamtenbundes werden Dienstfreistellungen zuerkannt (Ministerratsbeschluß vom 31. Oktober 1978, Zl. 351 091/1-III/4/78). Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß auch die Personalvertreter nach den Bestimmungen des PVG Anspruch auf Dienstfreistellungen bzw. Gewährung der für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Freizeit haben.

Die Bestimmungen dieses Artikels sind jedoch derzeit nicht voll erfüllt, da - wie schon zum Geltungsbereich des Übereinkommens ausgeführt - bisher lediglich drei Länder entsprechende Landes-Personalvertretungsgesetze und lediglich ein Land ein Gemeinde-Personalvertretungsgesetz erlassen haben.

Zu Teil IV: Verfahren zur Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen

Gemäß Artikel 7 sind, soweit erforderlich, den innerstaatlichen Verhältnissen entsprechende Maßnahmen zu treffen, um die

- 20 -

- 20 -

uneingeschränkte Entwicklung und Anwendung von Verfahren und Einrichtungen zur Aushandlung von Beschäftigungsbedingungen zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen und den Verbänden der öffentlich Bediensteten oder von anderen Verfahren zu fördern, die eine Mitwirkung der Vertreter der öffentlich Bediensteten an der Festsetzung dieser Bedingungen erlauben.

Die Beschäftigungsbedingungen für die öffentlich Bediensteten werden in Österreich von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (Eisenbahn, Post, Gemeindebedienstete, öffentlich Bedienstete) mit den Vertretern der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) vereinbart. Jene Rechte und Pflichten der Dienstnehmer, die im privatwirtschaftlichen Bereich kollektivvertraglich festgelegt werden, sind für öffentlich Bedienstete wegen des Legalitätsgrundsatzes gesetzlich zu regeln. Im Rahmen des PVG ist eine Mitwirkung der Dienstnehmerseite ausdrücklich vorgesehen. Innerhalb des Ressort- bzw. Dienststellenbereiches obliegt die Wahrung der Interessen der Bediensteten der Personalvertretung. Auch dieser Bestimmung scheint derzeit wegen des Fehlens der einschlägigen landesgesetzlichen Vorschriften nicht voll Rechnung getragen.

#### Zu Teil V: Beilegung von Streitigkeiten

Gemäß Artikel 8 ist die Beilegung von Streitigkeiten über die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen entsprechend den innerstaatlichen Verhältnissen durch Verhandlungen zwischen den Parteien oder durch unabhängige und unparteiische Verfahren, wie Vermittlung, Schlichtung und Schiedsverfahren, anzustreben, deren Einführung in einer Weise erfolgt, daß die beteiligten Parteien ihnen Vertrauen entgegenbringen.

- 21 -



- 21 -

Die Beilegung von Streitigkeiten über die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen erfolgt einerseits im Wege von Verhandlungen mit der Gewerkschaft, andererseits durch Verhandlungen zwischen der Personalvertretung und dem Dienststellenleiter jener Organisationseinheit, bei der das Personalvertretungsorgan eingerichtet ist (das ist die Zentralstelle oder eine nachgeordnete Dienststelle). Die Mitwirkung der Gewerkschaft ist jedoch nur im Bereich der kollektiven Rechtsgestaltung festgelegt. Im Individualfall genießt der pragmatisierte Bedienstete jenen Rechtsschutz, der aus dem geregelten Dienstrechtsverfahren erfließt, mit der Möglichkeit, sich letztlich an die Höchstgerichte wenden zu können.

#### Zu Teil VI: Bürgerliche und politische Rechte

Gemäß Artikel 9 müssen die öffentlich Bediensteten, wie andere Arbeitnehmer, die bürgerlichen und politischen Rechte genießen, welche die Voraussetzung für die normale Ausübung der Vereinigungsfreiheit bilden, vorbehaltlich allein der Pflichten, die sich aus ihrer Stellung und der Art ihrer Aufgaben ergeben.

Das Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst hat hiezu ausgeführt, daß eine Übernahme dieser Grundrechtsbestimmung in die österreichische Rechtsordnung im Hinblick auf Art.7 Abs.2 B-VG rechtspolitisch nicht zweckmäßig wäre. Wenngleich die bestehenden dienstrechtlichen Vorschriften diesbezüglich keine einschränkenden Bestimmungen enthalten, ist - wie schon zu Art.4 des vorliegenden Übereinkommens ausgeführt - das Recht auf gewerkschaftliche Betätigung kein politisches Recht im Sinne des Art.7 Abs.2 B-VG. Vorsichtshalber ist bei Beurteilung der Forderung des Art.9 des vorliegenden Übereinkommens auch auf die derzeitige Lage hinsichtlich des

- 22 -



- 22 -

Streikrechtes Bedacht zu nehmen. So räumt Art.8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, BGBl.Nr. 590/1978, unter ähnlichen Einschränkungen wie Art.22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (vgl. die Ausführungen zu Art.4) jedermann das Recht ein, zur Förderung und zum Schutz seiner wirtschaftlichen und sozialen Interessen Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl allein nach Maßgabe ihrer Vorschriften beizutreten. Das nach diesem Artikel vorgesehene Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird, kann für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung rechtlichen Einschränkungen unterworfen werden. Diese Bestimmungen über das Streikrecht sind ebenso wie die Bestimmung des Artikel 6 Absatz 4 der Europäischen Sozialcharta ("4. das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechtes .....") in Österreich derzeit positivrechtlich nicht verankert. Das Streikrecht ist in Österreich im Zusammenhang mit der Koalitionsfreiheit zu betrachten (vgl. hierzu die Ausführungen bei Ermacora, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte, S. 305 ff.). Das Koalitions-gesetz, RGBl.Nr.43/1870, hat die Strafbarkeit der Führung eines Streiks und der Teilnahme an einem solchen aufgehoben. Im Bundes-Verfassungsgesetz findet sich weder ein Streikrecht noch eine Arbeitskampfgarantie. Der Art.6 Abs.4 der Europäischen Sozialcharta ist für Österreich nicht bindend. Obwohl die Freiheit zum Arbeitskampf nicht bestritten wird (vgl. Tomandl, Streik und Aussperrung als Mittel des Arbeitskampfes, 1965, Strasser-Reischauer, Der Arbeitskampf, 1972, und Bericht der österreichisch-isländischen Juristenkonferenz S.27 ff.) bedarf

- 23 -

- 23 -

eine positivrechtliche Verankerung des Streikrechtes für Bedienstete von Gebietskörperschaften im Hinblick auf Art.20 Abs.1 B-VG einer verfassungsgesetzlichen Regelung.

Teil VII enthält in den Art.10 bis 17 lediglich die allen Übereinkommen der Internationalen Arbeitskonferenz gemeinsamen Schlußartikel.

Zusammenfassend muß gesagt werden, daß die Forderungen des vorliegenden Übereinkommens groÙteils erfüllt sind, die Voraussetzungen für eine Ratifikation desselben jedoch wegen Nichterfüllung einiger wesentlicher Bestimmungen (insbesondere der Art.6 und 7), nicht zuletzt wegen des Fehlens einschlägiger landesgesetzlicher Vorschriften im Sinne des Art.21 Abs.1 B-VG, zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gegeben erscheinen.

#### Die Empfehlung

=====

Für Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz ist ein Ratifikationsverfahren nicht vorgesehen. Zu den einzelnen Absätzen wird daher lediglich die geltende österreichische Rechtslage geschildert und aufgezeigt, inwieweit die Vorschläge bereits erfüllt erscheinen.

Absatz 1 Unterabsatz 1 sieht vor, daß in den Ländern, in denen Verfahren für die Anerkennung von Verbänden der öffentlich Bediensteten bestehen, um die Verbände zu bestimmen, denen die im Teil III, IV oder V des vorliegenden Übereinkommens vorgesehenen Rechte vorzugsweise oder ausschließlich zu gewähren sind, die Bestimmung anhand objektiver und im voraus festge-

- 24 -

- 24 -

setzter Kriterien hinsichtlich des repräsentativen Charakters der Verbände erfolgen sollte. Nach Unterabsatz 2 sollten diese Verfahren so beschaffen sein, daß sie nicht die Gründung einer Vielzahl von Verbänden für die gleichen Gruppen von Bediensteten begünstigen.

Der österreichischen Rechtsordnung ist ein spezielles Verfahren für die Anerkennung von Verbänden der öffentlich Bediensteten fremd, es sei denn, man subsumiert darunter die gesetzliche Normierung von Einrichtungen der Personalvertretung.

Absatz 2 Unterabsatz 1 legt fest, daß im Falle der Aushandlung von Beschäftigungsbedingungen gemäß Teil IV des vorliegenden Übereinkommens die im Namen der beteiligten öffentlichen Stelle für Verhandlungen zuständigen Personen oder Organe sowie das Verfahren zur Durchführung der ausgehandelten Beschäftigungsbedingungen durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder durch andere geeignete Mittel bestimmt werden.

Nach Unterabsatz 2 sollte das Verfahren für diese Mitwirkung und für die endgültige Regelung dieser Angelegenheit durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder durch andere geeignete Mittel bestimmt werden, sofern den Vertretern der öffentlich Bediensteten die Mitwirkung bei der Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen auf andere Weise als durch Verhandlungen ermöglicht wird.

Hinsichtlich dieser Bestimmungen wird auf die Bemerkungen zu den Art.7 und 8 des Übereinkommens verwiesen.

Hinsichtlich jenes Teiles des öffentlichen Dienstes, wo die Beschäftigungsbedingungen gesetzlich festgelegt werden,

- 25 -

- 25 -

ist ein Verfahren für die Mitwirkung von Vertretern der öffentlich Bediensteten nur im Rahmen des PVG vorgesehen und geregelt.

Wenn nach Absatz 3 zwischen einer öffentlichen Stelle und einem Verband der öffentlich Bediensteten gemäß Absatz 2 Unterabsatz 1 dieser Empfehlung Vereinbarungen abgeschlossen werden, so sollten normalerweise ihre Laufzeit und/oder das Verfahren für ihre Kündigung, für ihre Verlängerung oder für ihre Änderung festgelegt werden.

Die zwischen einem Verband der öffentlich Bediensteten und dem Bund abgeschlossenen Vereinbarungen (wie z.B. Kollektivverträge oder Gehaltsabkommen) enthalten in der Regel auch Bestimmungen über die Laufzeit etc.

Nach Absatz 4 sollte bei der Festsetzung der Art und des Umfangs der den Vertretern der Verbände der öffentlich Bediensteten gemäß Art.6 Abs.3 des vorliegenden Übereinkommens zu gewährenden Erleichterungen die Empfehlung betreffend Arbeitnehmervertreter, 1971, berücksichtigt werden.

Auf die Ausführungen zu Art.6 des vorliegenden Übereinkommens wird verwiesen.

Abschließend ist festzustellen, daß die Anregungen der Empfehlung nur in dem Umfang in der österreichischen Rechtsordnung verwirklicht sind, in welchem dies für die entsprechenden Forderungen des Übereinkommens zutrifft.

Die Bundesregierung hat in der Sitzung des Ministerrates vom .....<sup>29. April</sup>..... 1980 den Bericht über das Übereinkommen Nr.151 und über die Empfehlung Nr.159, die auf der 64. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (Juni 1978)

- 26 -

- 26 -

angenommen worden sind, zur Kenntnis genommen und beschlossen, die beteiligten Bundesminister sowie die Landesregierungen einzuladen, bei der Gestaltung des gegenständlichen Rechtsgebietes die Bestimmungen, Vorschläge und Anregungen der vorliegenden Instrumente soweit wie möglich zu berücksichtigen und den angeschlossenen Bericht dem Nationalrat zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Die Bundesregierung stellt daher den

A n t r a g ,

der Nationalrat wolle den vorgelegten Bericht zur Kenntnis nehmen.

---

## INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

Empfehlung 159**EMPFEHLUNG BETREFFEND VERFAHREN ZUR FESTSETZUNG  
DER BESCHÄFTIGUNGSBEDINGUNGEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST**

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 7. Juni 1978 zu ihrer vierundsechzigsten Tagung zusammengetreten ist,

hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend Vereinigungsfreiheit und Verfahren für die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst, eine Frage, die den fünften Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und

dabei bestimmt, daß diese Anträge die Form einer Empfehlung zur Ergänzung des Übereinkommens über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am 27. Juni 1978, die folgende Empfehlung an, die als Empfehlung betreffend Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, bezeichnet wird.

1. (1) In den Ländern, in denen Verfahren für die Anerkennung von Verbänden der öffentlich Bediensteten bestehen, um die Verbände zu bestimmen, denen die in Teil III, IV oder V des Übereinkommens über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, vorgesehenen Rechte vorzugsweise oder ausschließlich zu gewähren sind, sollte die Bestimmung anhand objektiver und im voraus festgesetzter Kriterien hinsichtlich des repräsentativen Charakters der Verbände erfolgen.

(2) Die in Unterabsatz (1) dieses Absatzes genannten Verfahren sollten so beschaffen sein, daß sie nicht die Gründung einer Vielzahl von Verbänden für die gleichen Gruppen von Bediensteten begünstigen.

2. (1) Im Falle der Aushandlung von Beschäftigungsbedingungen gemäß Teil IV des Übereinkommens über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, sollten die im Namen der beteiligten öffentlichen Stelle für Verhandlungen zuständigen Personen oder Organe sowie das Verfahren zur Durchführung der ausgehandelten Beschäftigungsbedingungen durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder durch andere geeignete Mittel bestimmt werden.

(2) Wird den Vertretern der öffentlich Bediensteten die Mitwirkung bei der Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen auf andere Weise als durch Verhandlungen ermöglicht, so sollte das Verfahren für diese Mitwirkung und für die endgültige Regelung dieser Angelegenheiten durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder durch andere geeignete Mittel bestimmt werden.

3. Werden zwischen einer öffentlichen Stelle und einem Verband der öffentlich Bediensteten gemäß Absatz 2 Unterabsatz (1) dieser Empfehlung Vereinbarungen abgeschlossen, so sollten normalerweise ihre Laufzeit und/oder das Verfahren für ihre Kündigung, für ihre Verlängerung oder für ihre Änderung festgelegt werden.



— 2 —

4. Bei der Festsetzung der Art und des Umfangs der den Vertretern der Verbände der öffentlich Bediensteten gemäß Artikel 6 Absatz 3 des Übereinkommens über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, zu gewährenden Erleichterungen sollte die Empfehlung betreffend Arbeitnehmervertreter, 1971, berücksichtigt werden.

## INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

Übereinkommen 151**ÜBEREINKOMMEN ÜBER DEN SCHUTZ DES VEREINIGUNGSRECHTES  
UND ÜBER VERFAHREN ZUR FESTSETZUNG DER BESCHÄFTIGUNGS-  
BEDINGUNGEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST**

- Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 7. Juni 1978 zu ihrer vierundsechzigsten Tagung zusammengetreten ist,
- nimmt Bezug auf die Bestimmungen des Übereinkommens über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, des Übereinkommens über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, und des Übereinkommens und der Empfehlung über Arbeitnehmervertreter, 1971;
- erinnert daran, daß das Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, bestimmte Gruppen von öffentlich Bediensteten nicht einbezieht und daß das Übereinkommen und die Empfehlung über Arbeitnehmervertreter, 1971, für Arbeitnehmervertreter im Betrieb gelten;
- nimmt Bezug auf die starke Ausweitung der Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes in vielen Ländern und die Notwendigkeit gesunder Arbeitsbeziehungen zwischen den öffentlichen Stellen und den Verbänden der öffentlich Bediensteten;
- verweist auf die große Vielfalt der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme in den Mitgliedstaaten sowie auf deren unterschiedliche Praxis (z. B. hinsichtlich der jeweiligen Aufgaben der Zentral- und Kommunalverwaltungen, der Bundes-, Länder- und Provinzbehörden und der staatseigenen Betriebe und der verschiedenen Arten von autonomen oder halbautonomen öffentlichen Stellen sowie der Art der Beschäftigungsverhältnisse);
- berücksichtigt die besonderen Probleme, die sich im Zusammenhang mit dem Geltungsbereich und den Begriffsbestimmungen für die Zwecke einer internationalen Urkunde daraus ergeben, daß in vielen Ländern hinsichtlich der Beschäftigung im privaten und im öffentlichen Sektor Unterschiede bestehen; berücksichtigt ferner die Auslegungsschwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der Anwendung einschlägiger Bestimmungen des Übereinkommens über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, auf die öffentlich Bediensteten aufgetreten sind, und die von den Aufsichtsorganen der IAO wiederholt gemachte Feststellung, daß einige Regierungen diese Bestimmungen in einer Weise angewendet haben, die große Gruppen von öffentlich Bediensteten vom Geltungsbereich dieses Übereinkommens ausschließt;
- hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend Vereinigungsfreiheit und Verfahren für die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen im

— 2 —

öffentlichen Dienst, eine Frage, die den fünften Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und

dabei bestimmt, daß diese Anträge die Form eines internationalen Übereinkommens erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am 27. Juni 1978, das folgende Übereinkommen an, das als Übereinkommen über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, bezeichnet wird.

## TEIL I. GELTUNGSBEREICH UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

### Artikel 1

1. Dieses Übereinkommen gilt für alle durch öffentliche Stellen beschäftigten Personen, soweit günstigere Bestimmungen in anderen internationalen Arbeitsübereinkommen auf sie nicht anwendbar sind.

2. Durch die innerstaatliche Gesetzgebung wird bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte für hochgestellte Beschäftigte gelten, die auf Grund ihrer Aufgaben normalerweise als Entscheidungsbefugte oder Führungskräfte angesehen werden, oder für Beschäftigte, deren dienstliche Tätigkeiten streng vertraulicher Natur sind.

3. Durch die innerstaatliche Gesetzgebung wird bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden.

### Artikel 2

Der Ausdruck „öffentlich Bediensteter“ im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet jede Person, für die das Übereinkommen gemäß Artikel 1 gilt.

### Artikel 3

Der Ausdruck „Verband der öffentlich Bediensteten“ im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet jeden Verband, gleich welcher Zusammensetzung, dessen Zweck es ist, die Interessen der öffentlich Bediensteten zu fördern und zu wahren.

## TEIL II. SCHUTZ DES VEREINIGUNGSRECHTES

### Artikel 4

1. Öffentlich Bedienstete sind vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung im Zusammenhang steht, angemessen zu schützen.

2. Dieser Schutz ist insbesondere gegenüber Handlungen zu gewähren, die darauf gerichtet sind,

- a) die Beschäftigung eines öffentlich Bediensteten davon abhängig zu machen, daß er keinem Verband der öffentlich Bediensteten beitrifft oder daß er aus einem solchen Verband austritt;
- b) einen öffentlich Bediensteten wegen seiner Zugehörigkeit zu einem Verband der öffentlich Bediensteten oder wegen seiner Beteiligung an der normalen Tätigkeit eines solchen Verbandes zu entlassen oder auf sonstige Weise zu benachteiligen.

— 3 —

*Artikel 5*

1. Die Verbände der öffentlich Bediensteten müssen vollständige Unabhängigkeit gegenüber öffentlichen Stellen genießen.

2. Den Verbänden der öffentlich Bediensteten ist in bezug auf ihre Bildung, Tätigkeit und Verwaltung gebührender Schutz gegen jede Einmischung seitens einer öffentlichen Stelle zu gewähren.

3. Als Einmischung im Sinne dieses Artikels gelten insbesondere Handlungen, die darauf gerichtet sind, von einer öffentlichen Stelle abhängige Verbände der öffentlich Bediensteten zu gründen oder Verbände der öffentlich Bediensteten durch Geldmittel oder auf sonstige Weise zu unterstützen, um sie unter den Einfluß einer öffentlichen Stelle zu bringen.

**TEIL III. DEN VERBÄNDEN DER ÖFFENTLICH BEDIENTETEN  
ZU GEWÄRENDE ERLEICHTERUNGEN***Artikel 6*

1. Den Vertretern anerkannter Verbände der öffentlich Bediensteten sind Erleichterungen zu gewähren, die geeignet sind, ihnen die rasche und wirksame Durchführung ihrer Aufgaben während und außerhalb ihrer Arbeitszeit zu ermöglichen.

2. Die Gewährung solcher Erleichterungen darf die wirksame Tätigkeit der betreffenden Verwaltung oder des betreffenden Dienstes nicht beeinträchtigen.

3. Die Art und der Umfang dieser Erleichterungen sind entsprechend den in Artikel 7 dieses Übereinkommens erwähnten Verfahren oder auf andere geeignete Weise festzusetzen.

**TEIL IV. VERFAHREN ZUR FESTSETZUNG DER BESCHÄFTIGUNGSBEDINGUNGEN***Artikel 7*

Soweit erforderlich, sind den innerstaatlichen Verhältnissen entsprechende Maßnahmen zu treffen, um die uneingeschränkte Entwicklung und Anwendung von Verfahren und Einrichtungen zur Aushandlung von Beschäftigungsbedingungen zwischen den beteiligten öffentlichen Stellen und den Verbänden der öffentlich Bediensteten oder von anderen Verfahren zu fördern, die eine Mitwirkung der Vertreter der öffentlich Bediensteten an der Festsetzung dieser Bedingungen erlauben.

**TEIL V. BEILEGUNG VON STREITIGKEITEN***Artikel 8*

Die Beilegung von Streitigkeiten über die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen ist entsprechend den innerstaatlichen Verhältnissen durch Verhandlungen zwischen den Parteien oder durch unabhängige und unparteiische Verfahren, wie Vermittlung, Schlichtung und Schiedsverfahren, anzustreben. deren Einführung in einer Weise erfolgt, daß die beteiligten Parteien ihnen Vertrauen entgegenbringen.

## TEIL VI. BÜRGERLICHE UND POLITISCHE RECHTE

*Artikel 9*

Die öffentlich Bediensteten müssen, wie andere Arbeitnehmer, die bürgerlichen und politischen Rechte genießen, welche die Voraussetzung für die normale Ausübung der Vereinigungsfreiheit bilden, vorbehaltlich allein der Pflichten, die sich aus ihrer Stellung und der Art ihrer Aufgaben ergeben.

## TEIL VII. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

*Artikel 10*

Die förmlichen Ratifikationen dieses Übereinkommens sind dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes zur Eintragung mitzuteilen.

*Artikel 11*

1. Dieses Übereinkommen bindet nur diejenigen Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation, deren Ratifikation durch den Generaldirektor eingetragen ist.
2. Es tritt in Kraft zwölf Monate nachdem die Ratifikationen zweier Mitglieder durch den Generaldirektor eingetragen worden sind.
3. In der Folge tritt dieses Übereinkommen für jedes Mitglied zwölf Monate nach der Eintragung seiner Ratifikation in Kraft.

*Artikel 12*

1. Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert hat, kann es nach Ablauf von zehn Jahren, gerechnet von dem Tag, an dem es zum erstenmal in Kraft getreten ist, durch Anzeige an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes kündigen. Die Kündigung wird von diesem eingetragen. Ihre Wirkung tritt erst ein Jahr nach der Eintragung ein.
2. Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert hat und innerhalb eines Jahres nach Ablauf des im vorigen Absatz genannten Zeitraumes von zehn Jahren von dem in diesem Artikel vorgesehenen Kündigungsrecht keinen Gebrauch macht, bleibt für einen weiteren Zeitraum von zehn Jahren gebunden. In der Folge kann es dieses Übereinkommen jeweils nach Ablauf eines Zeitraumes von zehn Jahren nach Maßgabe dieses Artikels kündigen.

*Artikel 13*

1. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes gibt allen Mitgliedern der Internationalen Arbeitsorganisation Kenntnis von der Eintragung aller Ratifikationen und Kündigungen, die ihm von den Mitgliedern der Organisation mitgeteilt werden.
2. Der Generaldirektor wird die Mitglieder der Organisation, wenn er ihnen von der Eintragung der zweiten Ratifikation, die ihm mitgeteilt wird, Kenntnis gibt, auf den Zeitpunkt aufmerksam machen, in dem dieses Übereinkommen in Kraft tritt.

## — 5 —

*Artikel 14*

Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes übermittelt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zwecks Eintragung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen vollständige Auskünfte über alle von ihm nach Maßgabe der vorausgehenden Artikel eingetragenen Ratifikationen und Kündigungen.

*Artikel 15*

Der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes hat, sooft er es für nötig erachtet, der Allgemeinen Konferenz einen Bericht über die Durchführung dieses Übereinkommens zu erstatten und zu prüfen, ob die Frage seiner gänzlichen oder teilweisen Abänderung auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden soll.

*Artikel 16*

1. Nimmt die Konferenz ein neues Übereinkommen an, welches das vorliegende Übereinkommen ganz oder teilweise abändert, und sieht das neue Übereinkommen nichts anderes vor, so gelten folgende Bestimmungen:

- a) Die Ratifikation des neugefaßten Übereinkommens durch ein Mitglied schließt ohne weiteres die sofortige Kündigung des vorliegenden Übereinkommens in sich ohne Rücksicht auf Artikel 12, vorausgesetzt, daß das neugefaßte Übereinkommen in Kraft getreten ist.
- b) Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des neugefaßten Übereinkommens an kann das vorliegende Übereinkommen von den Mitgliedern nicht mehr ratifiziert werden.

2. Indessen bleibt das vorliegende Übereinkommen nach Form und Inhalt jedenfalls in Kraft für die Mitglieder, die dieses, aber nicht das neugefaßte Übereinkommen ratifiziert haben.

*Artikel 17*

Der französische und der englische Wortlaut dieses Übereinkommens sind in gleicher Weise maßgebend.