

## PERSONALVERTRETUNGS-AUFSICHTSKOMMISSION

Ballhausplatz 1  
1014 Wien  
Tel. (01)-53115/4214  
Fax: (01)-53115/4294

Vorsitzender  
Senatspräsident  
Dr. Anton Spenling

### Stellungnahme des Vorsitzenden der Personalvertretungs-Aufsichtskommission

zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das  
Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird und einige  
Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen  
enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden  
(Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010)

I. Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass im Bereich der Verwaltung *sämtliche* als Rechtsmittelbehörden eingerichteten Kollegialbehörden nach Art 133 Z 4 B-VG, insbesondere auch diejenigen, gegen deren Entscheidungen der Verwaltungsgerichtshof derzeit nicht angerufen werden kann, aufgelöst und ihre Zuständigkeiten auf Verwaltungsgerichte übertragen werden sollen.

Während die Gründe für den Übergang der Zuständigkeiten von den im Bereich der monokratischen Verwaltung eingerichteten Berufungsbehörden auf die Verwaltungsgerichte auf der Hand liegen (dem Verwaltungsgerichtshof wird nicht mehr die alleinige Last aufgebürdet, den Rechtsschutzgarantien des Art. 6 EMRK Rechnung tragen zu müssen und er wird durch erstmalige Einräumung eines Ablehnungsrechtes in den betroffenen Materien entlastet), ist dies in Ansehung der Zuständigkeiten der Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, gegen die derzeit kein Beschwerderecht an den Verwaltungsgerichtshof besteht, nicht der Fall. Zum einen genügen diese Behörden mit ihrer meritorischen Entscheidungskompetenz dem Art. 6 EMRK ohne jede Einschränkungen, zum anderen wird **durch die geplante Auflösung dieser Behörden der Verwaltungsgerichtshof nicht ent-**

sondern vielmehr **zusätzlich mit Materien belastet**, die er derzeit nicht zu judizieren hat.

Da – wie noch zu zeigen sein wird – mit der im Entwurf vorgeschlagenen Lösung (soweit sie die Personalvertretungs-Aufsichtskommission betrifft) keinerlei Kostenersparnis erzielbar sein wird, könnte daher für diese Lösung ausschließlich ins Treffen geführt werden, dass der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz in allen Materien einheitlich gestaltet werden sollte. Eine solche Einheitlichkeit strebt der vorliegende Entwurf aber ohnedies nicht an, lässt er doch die Sonderstellung des Asylgerichtshofes unberührt. Hinsichtlich der geplanten Übertragung der Zuständigkeiten der Personalvertretungs-Aufsichtskommission auf das Verwaltungsgericht ist überdies das Argument der Vereinheitlichung verfehlt, weil die Systementscheidung des Entwurfs – auch wenn man sie in ihrem Grundsatz billigt – im Fall der Personalvertretungs-Aufsichtskommission aus nachstehenden Gründen weder sachdienlich noch zweckmäßig ist:

II. Die Personalvertretungs-Aufsichtskommission (im Folgenden nur PVAK) besteht aus einem Richter als Vorsitzenden (derzeit ein Senatspräsident des OGH) zwei Richtern (ein Hofrat des OGH und eine Senatspräsidentin des Oberlandesgerichts Wien) sowie je einem Vertreter der Dienstnehmer und des Dienstgebers Bund als Beisitzern und hat folgende Aufgaben:

1) Sie hat **als erste und oberste Instanz** von Amts wegen oder auf Antrag desjenigen, der eine Verletzung seiner Rechte behauptet, über die Gesetzmäßigkeit der Geschäftsführung der Organe der Personalvertretung zu entscheiden. Sie hat dabei die Gesetzmäßigkeit oder Gesetzeswidrigkeit der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Geschäftsführung festzustellen, wobei sie gegebenenfalls – was aber keineswegs immer zum Tragen kommt – allfällige Beschlüsse der Organe der Personalvertretung aufzuheben hat. Verletzt ein Personalvertretungsorgan dauernd seine Pflichten, ist die Kommission sogar berechtigt, das betroffene Organ aufzulösen.

2) Behauptet ein Organ der Personalvertretung, dass ein Organ des Dienstgebers Bestimmungen des PVG innerhalb des letzten Jahres wiederholt verletzt habe, hat die PVAK auf Antrag des Organs der Personalvertretung die

Gesetzmäßigkeit oder die Gesetzwidrigkeit des den Gegenstand des Verfahrens bildenden Verhaltens des Organs des Dienstgebers festzustellen.

3) Schließlich hat die PVAK, wenn nach Befassung der in den verschiedenen Ebenen tätig gewordenen Organen des Dienstgebers und der Personalvertretung zwischen den Organen der sachlich zuständigen Zentralstelle und dem zuständigen Zentralausschuss über eine der Mitwirkung der Personalvertretung unterliegende Angelegenheit keine Einigung erzielt wurde, über Antrag ein **Gutachten** zu erstatten, das dem Leiter der Zentralstelle als Orientierungshilfe dienen soll (§ 10 Abs 7 PVG).

Aus dieser Aufgabenstellung der PVAK ergibt sich, dass sie gerade **nicht** über Beschwerden betreffend die Rechtswidrigkeit von Bescheiden oder unmittelbarer behördlicher Befehls- und Zwangsgewalt entscheidet, sodass die Tätigkeiten der PVAK daher vom Katalog des vorgeschlagenen Art 130 B-VG neu **nicht erfasst sind**. Die neu zu schaffenden Verwaltungsgerichte besitzen damit keine verfassungsrechtlich abgesicherten Zuständigkeiten, nach welchen die Aufgaben der PVAK besorgt werden könnten. Dennoch sieht der Entwurf vor, dass die PVAK aufgelöst wird und ihre Zuständigkeiten auf die Verwaltungsgerichte übergehen. Offenbar wird implizit davon ausgegangen, dass der einfache Gesetzgeber die derzeitigen Zuständigkeiten der PVAK auf die Verwaltungsgerichte als zusätzliche Kompetenzen übertragen wird.

III. Die oben wiedergegebenen **Aufgaben der PVAK sind mit der aus dem Entwurf ersichtlichen Konzeption der zu schaffenden Verwaltungsgerichte nicht vereinbar**. Dies gilt insbesondere für die der PVAK obliegende Gutachtenstätigkeit, deren Überführung ins System der Verwaltungsgerichtsbarkeit schlechterdings unvorstellbar ist, weil die **Erstattung von Gutachten** mit den Aufgaben eines Gerichts nicht in Einklang zu bringen ist. Ähnliche Bedenken sprechen dagegen, das Recht, demokratisch gewählte Personalvertretungsorgane aufzulösen, den Verwaltungsgerichten zu übertragen. Aber **auch die anderen Aufgaben der PVAK weichen vom Bild der Verwaltungsgerichtsbarkeit**, das aus dem Entwurf ersichtlich ist, **in krasser Weise ab**. Wesentlich für diesen Befund ist nicht nur der Umstand, dass die PVAK regelmäßig gerade nicht mit der Überprüfung behördlichen Handelns befasst ist, sondern auch die Tatsache, dass die Kommission **als erste**

**Instanz tätig** ist und daher – auf Grund oft cursorischer Angaben regelmäßig anwaltlich nicht vertretener Beschwerdeführer – in mündlichen Verhandlungen das beiderseitige Vorbringen erst ermitteln und sodann die notwendigen Beweise aufnehmen muss. Dass dies dem Konzept der zu schaffenden Verwaltungsgerichte in keiner Weise entspricht, macht insbesondere auch der vorgeschlagene Art 130 Abs 4 B-VG deutlich, der nur in bestimmten Fällen eine Sachentscheidung des Verwaltungsgerichts vorsieht und durch seine Formulierung klarstellt, dass das Verwaltungsgericht nicht mit umfangreichen und zeitaufwändigen Sachverhaltserhebungen belastet werden soll.

IV. Selbst wenn man aber die Übertragung zumindest von Teilen der Aufgaben der PVAK an die zu schaffenden Verwaltungsgerichte für rechtlich zulässig erachtet – hinsichtlich der Erstattung von Gutachten ist dies allerdings keinesfalls möglich - begegnet sie auch inhaltlich massiven Bedenken:

Wie ausgeführt, liegt der Schwerpunkt der Aufgaben der PVAK in der Kontrolle der Geschäftsführung der Personalvertretungen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass die PVAK schwerpunktmäßig das Verhalten von Personalvertretern zu beurteilen hat, die sich ihrer Aufgabe ohne entsprechende Honorierung aus Idealismus und Freude an der Erfüllung dieser Aufgabe unterziehen. Aus diesem Grunde hat die **Tätigkeit der PVAK** über weite Strecken einen **weitgehend formfreien, klarstellenden und mediatorischen Charakter**, oft auch, um in Zukunft ein gedeihliches Zusammenwirken zwischen Personalvertretung, Bediensteten und Dienstgeber zu ermöglichen. Es erscheint schwer vorstellbar, für die als Personalvertreter tätigen Bediensteten nicht zumutbar und auch gar nicht wünschenswert, diese Tätigkeiten der PVAK durch die Überprüfung der Geschäftsführung der Personalvertreter in einem förmlichen verwaltungsgerichtlichen – nun zweitinstanzlichen und somit wesentlich längeren - Verfahren zu ersetzen.

V. Für jene Teile der Zuständigkeiten der PVAK, die denkunmöglich den neuen Verwaltungsgerichten übertragen werden können – insbesondere die Erstattung von Gutachten nach § 10 Abs 7 PVG – müsste im Fall der Auflösung der PVAK eine neue „Sonderbehörde“ geschaffen werden, womit aber die Auflösung der PVAK jeden Sinn verlieren würde, weil keinerlei Begründung dafür erkennbar ist, eine – wie

alle Reaktionen zeigen – anerkannte und in den betroffenen Kreisen bestens akzeptierte Institution aufzulösen und durch eine neue „Sonderbehörde“ zu ersetzen.

VI. Gegen die Entscheidungen der PVAK ist derzeit nur die Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof möglich, wobei von dieser Beschwerdemöglichkeit in der Praxis kaum Gebrauch gemacht wird. Durch die Eingliederung von Zuständigkeiten der PVAK in das neu zu schaffende verwaltungsgerichtliche Verfahren wäre in Zukunft auch die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof möglich, was zwangsläufig zu einer **Verlängerung der Verfahren** führen muss, die in niemandes Interesse sein kann. Gerade bei einigen der Kernaufgaben der PVAK hätte dies besonders nachteilige Konsequenzen: Nur beispielsweise sei hier die Überprüfung der Ausübung des aus § 28 PVG erwachsenden Rechts der Personalvertretungsorgane genannt, der disziplinarischen Verfolgung von Personalvertretern zuzustimmen oder ein Disziplinarverfahren durch Verweigerung der Zustimmung zu verhindern. Die mit der Umsetzung des Entwurfs verbundene institutionalisierte Verlängerung der Verfahren wäre ein gravierender Rückschritt gegenüber dem derzeitigen System, der – im Gegensatz zur bisherigen Situation - lange dauernde Unklarheiten über die Zulässigkeit eines Disziplinarverfahrens nach sich ziehen müsste.

VII. Wie schon ausgeführt, wird die Anrufbarkeit des Verwaltungsgerichtshofs notwendigerweise zu einer bedeutenden Verlängerung des bisher in einer einzigen Instanz durchgeführten Verfahrens führen, was umso mehr gilt, als naturgemäß auch kassatorische Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs und damit weitere Verfahrensgänge bei den Verwaltungsgerichtshöfen zu erwarten wären. Damit ist aber von vornherein ausgeschlossen, dass die Abschaffung der Personalvertretungs-Aufsichtskommission, deren Betrieb durch die organisatorische Anbindung an das Bundeskanzleramt für den Bund keinen besonderen finanziellen Aufwand bedeutet, Kostenersparnisse bewirken kann. Die vorgeschlagene Lösung muss vielmehr zwangsläufig zu einem erheblich gesteigerten Kostenaufwand führen, was umso mehr gelten muss, wenn man jene Aufgaben der Kommission, deren Übertragung an ein Verwaltungsgericht ausgeschlossen erscheint (insbesondere die Gutachtenserstattung) an eine dann neu zu schaffende Sonderbehörde erwägen sollte. Offenkundig wurden bislang über die finanziellen Auswirkungen der

Aufhebung verschiedener Sonderbehörden keinerlei fundierte Überlegungen angestellt. Dies nachzuholen, wird dringend angeregt.

VIII. Aus all diesen Gründen wird daher der geplanten Auflösung der Personalvertretungs-Aufsichtskommission mit aller Entschiedenheit entgegengetreten.

Sollte das Begutachtungsverfahren ergeben, dass sich die – ausnahmsweise – Beibehaltung auch anderer, bisher nach Art 133 Z 4 B-VG eingerichteter Behörden als zweckmäßig erweist, so wird angeregt, die Personalvertretungs-Aufsichtskommission in die dann wohl im B-VG zu treffenden (dem bisherigen Art. 133 Z 4 B-VG inhaltlich entsprechenden) Regelungen für diese beizubehaltenden Behörden mit einzubeziehen.

Wien, am 7. April 2010

Dr. S p e n l i n g  
Vorsitzender der  
Personalvertretungs-Aufsichtskommission