

# TE Vfgh Erkenntnis 1995/11/29 B1120/93

JUSLINE Entscheidung

© Veröffentlicht am 29.11.1995

## Index

63 Allgemeines Dienst- und Besoldungsrecht

63/07 Personalvertretung

## Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz

B-VG Art7 Abs1 / Verwaltungsakt

B-VG Art18 Abs1

B-VG Art133 Z4

B-VG Art144 Abs1 / Instanzenzugerschöpfung

B-VG Art144 Abs1 / Legitimation

Bundes-PersonalvertretungsG §2

Bundes-PersonalvertretungsG §25

Bundes-PersonalvertretungsG §41

## Leitsatz

Verletzung im Gleichheitsrecht durch die Ablehnung einer zusätzlichen Dienstfreistellung eines Personalvertreters; Zulässigkeit der Beschwerde aufgrund Instanzenzugerschöpfung und Legitimation des Beschwerdeführers; keine Normbedenken gegen die Regelung der Dienstfreistellung im Bundes-PersonalvertretungsG (PVG) bei verfassungskonformer Auslegung unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze für die Personalvertretung; Verwirklichung des Prinzips des Verhältniswahlrechts auch bei der Dienstfreistellung verfassungsrechtlich nicht erforderlich; qualifizierte Verkennung der maßgeblichen Rechtslage durch die Außerachtlassung der allgemeinen Regelung der Aufgaben der Personalvertretung bei der Entscheidung über die Dienstfreistellung

## Spruch

Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Bescheid im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt worden.

Der Bescheid wird aufgehoben.

Der Bund (Bundeskanzler) ist schuldig, dem Beschwerdeführer zu Handen seines Rechtsvertreters die mit ÖS 15.000,-- bestimmten Prozeßkosten binnen 14 Tagen bei sonstigem Zwang zu ersetzen.

## Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Der Beschwerdeführer steht als Zollwachebeamter in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Bund. Bei

der im Jahre 1991 durchgeführten Personalvertretungswahl wurde er als Spitzenkandidat der Wählergruppe "Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher" zum Mitglied des Zentralausschusses für die Bediensteten des Zollwachdienstes beim Bundesministerium für Finanzen (im weiteren: Zentralausschuß) gewählt.

Bei dieser Wahl waren für den Zentralausschuß 4.279 Personen wahlberechtigt, es wurden 4.086 Stimmen abgegeben, hiervon waren 222 Stimmen ungültig, die Zahl der gültigen Stimmen betrug daher

3.864. Von den gültigen Stimmen entfielen auf die Wählergruppe A (Gewerkschaft öffentlicher Dienst - Fraktion christlicher Gewerkschafter - Kameradschaft der Exekutive Österreichs) 1.919 Stimmen und vier Mandate, auf die Wählergruppe B (Gewerkschaft öffentlicher Dienst - Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter - Klub der Exekutive) 1.245 Stimmen und zwei Mandate und auf die Wählergruppe C (Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher) 700 Stimmen und ein Mandat.

Damit wurden von der Wählergruppe A J H, A P, K Z und R O, von der Wählergruppe B E W und K L, von der Wählergruppe C der nunmehrige Beschwerdeführer in den Zentralausschuß gewählt. Aufgrund eines in der konstituierenden Sitzung des Zentralausschusses gefaßten Beschlusses wurden H zum Vorsitzenden, W und P zu Vorsitzenden-Stellvertretern und Z zum Schriftführer und somit in Funktionen gemäß §22 Abs1 des Bundes-Personalvertretungsgesetzes gewählt. In dieser Sitzung wurde weiters beschlossen, "daß die gesetzlichen Freistellungen (damit ist offenbar die Dienstfreistellung von Personalvertretern gemäß §25 Abs4 PVG gemeint) an H, P, W vergeben werden sollen und die Freistellungen, die durch Verordnung (damit ist offenbar die Dienstfreistellung gemäß §25 Abs5 PVG gemeint) verfügt werden, an L und Z." Dieser Beschluß wurde einstimmig gefaßt.

Die beantragten Dienstfreistellungen wurden mit den Bescheiden des Bundesministers für Finanzen vom 16. Jänner 1992, GZ 70 3300/1-III/8/91, antragsgemäß verfügt.

Mit Schreiben vom 12. März 1992, Zl. 23/92, beantragte der Zentralausschuß beim Bundesministerium für Finanzen, darüberhinaus zwei zusätzliche Dienstfreistellungen, und zwar für O und für den nunmehrigen Beschwerdeführer. In der Begründung des Antrages wurde darauf verwiesen, daß es wegen des durch den EG-Beitritt bedingten, erhöhten Arbeitsanfalles und der damit verbundenen besonderen Belastung der Personalvertreter notwendig erscheine, weitere Personalvertreter vom Dienst zu befreien. Weiters wird damit argumentiert, daß die größte Zahl der Zollwachabteilungen und Zollämter entlang der Grenze errichtet seien und wegen der dadurch gegebenen großen räumlichen Entfernungen die Betreuung der Kollegen besonders schwierig sei.

Der Bundesminister für Finanzen lehnte diesen Antrag mit Schreiben vom 6. Mai 1992, Zl. AP 187/92, ab. Er führte aus, daß nach §25 Abs4 PVG auf Antrag des Zentralausschusses von der zuständigen Zentralstelle im Bereich eines Zentralausschusses mit mehr als 3.000 wahlberechtigten Bediensteten drei Personalvertreter unter Fortsetzung der laufenden Bezüge vom Dienst freizustellen seien. Der Abs5 der genannten Gesetzesstelle lege fest, daß darüber hinaus durch Verordnung weitere Bedienstete unter Fortzahlung der laufenden Bezüge vom Dienst freigestellt werden könnten, wenn dies auf Grund des besonderen Arbeitsanfalles und der dadurch entstehenden besonderen Arbeitsbelastung der Personalvertreter notwendig sei. Aufgrund der Verordnung der Bundesregierung vom 6. Juli 1976, BGBl. Nr. 379 idF der Verordnung vom 28. August 1984, BGBl. Nr. 359, könnten im Bereich des Zentralausschusses für die Bediensteten des Zollwachdienstes bis zu zwei Bedienstete über die im §25 Abs4 genannten Zahlen hinaus unter Fortzahlung der laufenden Bezüge vom Dienst freigestellt werden. Dem vom Zentralausschuß eingebrachten Antrag auf Dienstfreistellung von insgesamt fünf Personalvertretern sei vom Bundesministerium für Finanzen vollinhaltlich entsprochen worden. Ein erhöhter Arbeitsanfall sei also bereits durch Anwendung der aufgrund des §25 Abs5 PVG ergangenen Verordnung der Bundesregierung berücksichtigt worden. Eine Dienstfreistellung von weiteren Personalvertretern sei nach §25 Abs4 PVG nicht möglich.

Auch ein weiteres, an den Bundesminister für Finanzen gerichtetes Schreiben des Zentralausschusses vom 1. Juni 1992, Zl. 51/92, blieb erfolglos. In seinem Antwortschreiben vom 23. Juli 1992, AP 419/92, verwies der Bundesminister für Finanzen insbesondere auf die Dienstfreistellungen in anderen Zentralausschußbereichen von Wachkörpern. Im Bereich des Zentralausschusses (für die Bediensteten des Zollwachdienstes) entfielen auf einen vom Dienst freigestellten Funktionär 869 Planstellen, im Bereich des Zentralausschusses für die Bediensteten der Justizwache hingegen 871 und im Bereich der Sicherheitswache sogar 903 Planstellen.

In der Sitzung am 31. August und am 1. September 1992 beschloß der Zentralausschuß einstimmig, "Kollegen A T nach der Ruhestandsversetzung des Kollegen J H in den ZAUS (gemeint wohl: Zentralausschuß) mit der vakanten

Dienstfreistellung zu wählen und ihn mit dem Amt des Schriftführers zu betrauen." Diese Dienstfreistellung erfolgte mit Bescheid des Bundesministers für Finanzen vom 10. September 1992, Zl. 70 3300/1-III/8/92. In der Sitzung des Zentralausschusses am 2. Dezember 1992 wurde schließlich der Antrag des nunmehrigen Beschwerdeführers "um Dienstfreistellung nach §25 PVG mehrstimmig" - bei einer Enthaltung (des den nunmehrigen Beschwerdeführer vertretenden Mitgliedes des Zentralausschusses) - abgelehnt.

2.1. Dagegen hat sich der nunmehrige Beschwerdeführer am 16. Februar 1993 mit dem folgenden Antrag an die Personalvertretungs-Aufsichtskommission gewendet:

"Für die Sitzung des Zentralausschusses am 2. Dezember 1992 habe ich folgenden Antrag vom 17. November 1992 eingebracht:

Nach den Bestimmungen des §25 Abs4 und 5 des PVG sind derzeit auf Antrag des Zentralausschusses für die Bediensteten des Zollwachdienstes vom Bundesministerium für Finanzen insgesamt 5 Personalvertreter unter Fortzahlung der laufenden Bezüge vom Dienst freizustellen.

Ziel der genannten Bestimmung ist es, einer bestimmten Zahl von gewählten Personalvertretern, in der Regel der Führungsebene, eine gesetzliche Erfüllung überregionaler Aufgaben als Personalvertreter zu ermöglichen. Dieses dargelegte Ziel erfordert es jedenfalls, bei der Dienstfreistellung alle in Betracht kommenden Wählergruppen zu berücksichtigen. Bei der Beschlußfassung über den Antrag auf Dienstfreistellung darf daher nicht eine Wählergruppe willkürlich ausgeschlossen werden.

Ich stelle daher den

A N T R A G,

für den Rest der gegenwärtigen Funktionsperiode des Zentralausschusses die Aufteilung der 5 vom Dienst freizustellenden Personalvertreter nach dem Ergebnis der Wahl zum Zentralausschuß vom 26. und 27. November 1991 vorzunehmen. Dabei ist die Zahl der auf jede Wählergruppe entfallenden, vom Dienst freizustellenden Personalvertreter unter sinngemäßer Anwendung des §20 Abs8 PVG zu ermitteln. Demnach würde dann das 4. Mandat auf mich entfallen.

Der Zentralausschuß hat diesen Antrag bei der Sitzung am 2. Dezember 1992 mehrheitlich abgelehnt. Durch diese Ablehnung wird es mir in höchstem Maße erschwert, den an mich ergangenen Wählerauftrag ordnungsgemäß zu erfüllen.

Bei der letzten Wahl zum Zentralausschuß entfielen von den gültigen Stimmen auf die Fraktion Christlicher Gewerkschafter

1.919 Stimmen und 4 Mandate, auf die Fraktion Sozialistischer Gewerkschafter 1.245 Stimmen und 2 Mandate und auf die Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher 700 Stimmen und 1 Mandat. Bei den Dienstfreistellungen wurde die Aktionsgemeinschaft Unabhängiger und Freiheitlicher, deren Mandatar ich bin, nicht berücksichtigt.

Ich bin der Auffassung, daß durch den gegenständlichen Beschluß meine Rechte als Personalvertreter sowie das PVG verletzt wurden. Die für die Wahl der Personalvertreter maßgebenden Bestimmungen werden vom Prinzip des Verhältniswahlrechtes beherrscht. Dies ist insbesondere dem Abs8 des §20 PVG zu entnehmen und bedeutet im wesentlichen, daß die Wählergruppen nach dem Verhältnis der für sie abgegebenen gültigen Stimmen zu berücksichtigen sind. Auch §22 Abs1 PVG betreffend die Geschäftsführung ist dieser Grundsatz zu entnehmen. Dieser Grundsatz, der bezüglich der Vergabe der Mandate unbestritten ist, muß jedoch auch für die Mandatsausübung gelten. Die zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten notwendige freie Zeit muß den gewählten Personalvertretern jeder Wählergruppe in gleicher Weise zur Verfügung stehen, da andernfalls die ordnungsgemäße Mandatsausübung nicht gewährleistet wäre. Eine andere Auslegung hätte zur Folge, daß die gewählte Mehrheitsfraktion eines Zentralausschusses alle nach §25 Abs4 und 5 PVG möglichen Dienstfreistellungen in Anspruch nehmen könnte, ohne die anderen Fraktionen in irgendeiner Weise zu berücksichtigen. Es ist offenkundig, daß ein derartiges Ergebnis nicht nur unbefriedigend, sondern sogar gleichheitswidrig wäre. Den Intentionen des Gesetzes wird nur eine Vorgangsweise gerecht, durch die bei der Vergabe der Dienstfreistellungen die Stärke der einzelnen Wählergruppen annähernd berücksichtigt wird.

Dieser Beschluß hat weiters zur Folge, daß ich nach den Bestimmungen des §29 PVG, ausgenommen Abs2 litb, von allen Rechten ausgeschlossen wurde.

Somit wurde mir die Möglichkeit einer bundesweiten Betreuung der Wähler unmöglich gemacht, da ich weder ein Büro noch ein Telefon zur Verfügung habe und auch die Kosten für Inlandsreisen vom Bund nicht getragen werden.

Der gegenständliche Beschluß des Zentralausschusses vom 2. Dezember 1992 berücksichtigte das Stärkeverhältnis der Fraktionen nicht. Er verletzt somit das PVG und insbesondere auch meine Rechte als Personalvertreter. Ich beantrage daher, den gegenständlichen Beschluß gemäß §41 Abs2 PVG aufzuheben."

2.2. Darüber hat die PVAK mit Bescheid vom 27. April 1993, A 12-PVAK/93, wie folgt entschieden:

"Der Beschwerde wird nicht Folge gegeben.

Gemäß §41 Abs1 und 2 PVG wird festgestellt, daß die Geschäftsführung des Zentralausschusses in der Sitzung vom 2. Dezember 1992, betreffend den Antrag auf Dienstfreistellung, gemäß §25 Abs4 und §25 Abs5 PVG gesetzmäßig war."

Begründend führt die PVAK dazu in rechtlicher Hinsicht folgendes aus:

"Gemäß §25 Abs4 PVG ist auf Antrag des Zentralausschusses von der zuständigen Zentralstelle im Bereich eines jeden Zentralausschusses die in der vorgenannten Gesetzesstelle bestimmte Anzahl von Personalvertretern vom Dienst freizustellen; durch Verordnung kann bestimmt werden, daß über die in §25 Abs4 genannten Zahlen hinaus weitere Bedienstete vom Dienst freizustellen sind, wenn dies aufgrund des besonderen Arbeitsanfalles und der dadurch entstehenden besonderen Arbeitsbelastung der Personalvertreter notwendig ist (§25 Abs5 PVG). Es ist nicht strittig, daß dem Zentralausschuß von der Zentralstelle zugestanden wurde, fünf Personalvertreter vom Dienst freizustellen. Wie das Ermittlungsverfahren ergeben hat, stehen Funktionen im Zentralausschuß nur den beiden Wählergruppen A (Gewerkschaft öffentlicher Dienst - Fraktion christlicher Gewerkschafter - Kameradschaft der Exekutive Österreichs) und B (Gewerkschaft öffentlicher Dienst - Fraktion sozialistischer Gewerkschafter - Klub der Exekutive) zu. Wie der Verfassungsgerichtshof (17.6.1972, VfSlg 6744) und die Kommission (A5-PVAK/92) ausgesprochen haben, erschöpft sich die Funktion des Personalvertreters keineswegs in der Teilnahme an förmlichen einberufenen Sitzungen der Personalvertretungsausschüsse oder anderen formellen Veranstaltungen. Funktionsausübung ist auch der Austausch von Informationen und Meinungen bei zwanglosen Zusammenkünften von Bediensteten, desgleichen Kontaktnahme oder Erfahrungsaustausch mit Personalvertretern, die Personalvertretungsausschüssen bei anderen Dienststellen angehören. Es ist auch selbstverständlich, daß vielfach Anliegen von Bediensteten an die Vertreter der ihnen nahestehenden Wählergruppen herangetragen werden. Wenngleich die Ausübung von Funktionen im Zentralausschuß mit einer starken (zusätzlichen) Arbeitsbelastung verbunden ist, kann doch auch nicht übersehen werden, daß sich auch Mitglieder, die keine Funktionen innehaben, auf die Sitzung entsprechend vorbereiten müssen, was zweifellos ebenfalls mit einem beträchtlichen Zeitaufwand verbunden ist. Der Umstand allein, daß der Beschwerdeführer im Zentralausschuß keine Funktion ausübt, sondern nur einfaches Mitglied ist, vermag daher den Ausschluß von der Dienstfreistellung nicht zu rechtfertigen.

Die Kommission hat aber gemäß §41 Abs1 und 2 PVG nur zu prüfen, ob die Geschäftsführung des Personalvertretungsorgans den Bestimmungen des PVG entspricht. Nun enthält das Gesetz keine Bestimmung des Inhalts, daß die Dienstfreistellungen im Verhältnis der auf die einzelnen Wählergruppen entfallenden Stimmen zu erfolgen hätten. Eine vergleichbare Regelung enthält §22 Abs1 PVG - worauf der Beschwerdeführer mit Recht verweist - nur für die Vergabe der Funktionen im Ausschuß. Gehören nämlich zwei Drittel des Personalvertretungsausschusses nicht ein und derselben Wählergruppe an, so ist der (von mehreren der erste) Vorsitzendenstellvertreter aus jener Wählergruppe zu wählen, die bei der Wahl als zweitstärkste hervorgegangen ist; diesfalls hat die stärkste Wählergruppe Anspruch auf den Vorsitzenden. Dabei ist die Stärke einer Wählergruppe nach der Anzahl ihrer Mandate im Personalvertretungsorgan, bei gleichem Mandatsstand nach der Zahl der für sie abgegebenen Wählerstimmen zu beurteilen. Es handelt sich dabei um ein sogenanntes gebundenes Stimmrecht, das aber jedenfalls den Ausnahmefall zu bilden hat. Der Regelfall ist die freie Mehrheitsentscheidung im Personalvertretungsorgan. Es kommt deshalb auch eine analoge Anwendung der Bestimmungen des §22 Abs1 PVG über die Vergabe der Funktionen im Ausschuß auf die Frage der Dienstfreistellungen nicht in Betracht (so bereits PVAK 25. 2. 1992, A5/92). Dem Gesetz ist auch nicht zu entnehmen, daß der Grundsatz des Verhältniswahlrechts, wie er in §20 Abs8 PVG für die Ermittlung der auf die einzelnen Wählergruppen entfallenden Mandate ausgesprochen ist, auf die Vergabe der Dienstfreistellungen anzuwenden wäre. Unterlag aber der in Rede stehende Akt der Geschäftsführung des

Ausschusses der freien demokratischen Willensbildung im Personalvertretungsorgan, kann allein darin, daß der Beschwerdeführer als Vertreter einer Wählergruppe beim Antrag auf Dienstfreistellung keine Berücksichtigung fand, eine Gesetzeswidrigkeit nicht erblickt werden."

3. Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende, auf Art144 Abs1 B-VG gestützte Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof, mit der die Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz sowie die Verletzung in Rechten wegen Anwendung der - nach Auffassung des Beschwerdeführers - verfassungswidrigen Vorschrift des §25 Abs4 und 5 PVG geltend gemacht und die kostenpflichtige Aufhebung des angefochtenen Bescheides begehrt wird.

4. Die PVAK hat die Verwaltungsakten vorgelegt und mitgeteilt, daß von der Erstattung einer Gegenschrift Abstand genommen wird.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über die Zulässigkeit der Beschwerde erwogen:

1. Da die PVAK (eine nach Art133 Z4 B-VG eingerichtete Verwaltungsbehörde; s. VfSlg. 8158/1977) gemäß §41 Abs1 PVG in oberster Instanz entscheidet, kommt ein administrativer Instanzenzug nicht in Betracht.

2. Nach §41 Abs1 PVG hat die PVAK von Amts wegen oder auf Antrag desjenigen, der eine Verletzung seiner Rechte behauptet, über die Gesetzmäßigkeit der Geschäftsführung der Organe der Personalvertretung zu entscheiden. Gemäß §41 Abs2 PVG hat sie dabei allfällige Beschlüsse der Organe der Personalvertretung (zu denen auch der Zentralausschuß zählt; vgl. §3 Abs1 litd PVG), die den Bestimmungen des PVG widersprechen, aufzuheben und im übrigen jedenfalls die Gesetzmäßigkeit oder Gesetzeswidrigkeit der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Geschäftsführung festzustellen. Nach §41 Abs3 PVG finden die Bestimmungen der Abs1 und 2 auf Bescheide und Verordnungen der Organe der Personalvertretung keine Anwendung.

Diese Bestimmungen haben, wie der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. 8158/1977 dargelegt hat, nicht die Rechtsverhältnisse von Bundesbediensteten zu ihrem Dienstgeber (dem Bund) zum Inhalt, sondern ihre Rechtsbeziehungen zu der Personalvertretung. Wie der Verfassungsgerichtshof in diesem Erkenntnis des weiteren ausgeführt hat, wird - dies ergibt sich aus dem Zusammenhalt der Abs1 und 3 des §41 PVG - die Rechtssphäre des einzelnen Bundesbediensteten durch das Verhalten von Personalvertretungsorganen auch dann berührt, wenn dieses nicht in der Erlassung eines Bescheides, sondern etwa in der Erstattung einer für den Dienstgeber rechtlich unverbindlichen Stellungnahme oder in der Zustimmung zur disziplinarischen Verfolgung eines ihrer Mitglieder besteht. Das Gesetz macht hierbei keinen Unterschied, ob der Beschluß des Personalvertretungsorgans auf Antrag oder von Amts wegen gefaßt wird. Es ist sohin - so der Verfassungsgerichtshof in dem zitierten Erkenntnis - auch möglich, daß der einzelne Bedienstete durch einen derartigen Beschluß in seinen Rechten verletzt wird. Das hat zur Folge, daß auch durch eine Entscheidung der PVAK, durch die ein solcher Beschluß aufgehoben oder bestätigt wird, Rechte des Bediensteten verletzt werden können. Es ist daher die Legitimation des Bediensteten zur Beschwerdeführung gegen derartige Bescheide der PVAK vor dem Verfassungsgerichtshof gegeben.

3. Der bekämpfte Bescheid der PVAK hat die Frage der Gesetzmäßigkeit eines Beschlusses eines Organes der Personalvertretung zum Gegenstand, mit dem der Antrag des nunmehrigen Beschwerdeführers, für ihn die Dienstfreistellung gemäß §25 PVG zu erwirken, abgelehnt worden war. Anders als im Falle des Beschlusses des Verfassungsgerichtshofes vom 11. März 1994, B836/92, ist es demnach möglich, daß der bekämpfte Bescheid ein subjektives Recht des Beschwerdeführers berührt. Es ist nämlich nicht von vornherein ausgeschlossen, daß der Beschwerdeführer durch einen solchen Beschluß in seinem Recht, seine Funktion als Personalvertreter auszuüben, beeinträchtigt werden könnte. Er ist daher legitimiert, gegen diesen Bescheid Beschwerde gemäß Art144 Abs1 B-VG an den Verfassungsgerichtshof zu erheben.

4. Die Beschwerde ist, da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen gegeben sind, zulässig.

III. In der Sache hat der Verfassungsgerichtshof erwogen:

1. §25 Abs4 und 5 PVG lautet:

"(4) Den Personalvertretern, den Mitgliedern der Wahlausschüsse und den nach §22 Abs6 beigezogenen Bediensteten steht unter Fortzahlung ihrer Dienstbezüge die zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten notwendige freie Zeit zu; die Inanspruchnahme ist dem Dienstvorgesetzten mitzuteilen. Auf Antrag des Zentralausschusses sind von der

zuständigen Zentralstelle im Bereich eines jeden Zentralausschusses jedenfalls ein Bediensteter, bei mehr als 700 wahlberechtigten Bediensteten zwei, bei mehr als 3.000 wahlberechtigten Bediensteten drei und für je weitere 3.000 wahlberechtigte Bedienstete ein weiterer Personalvertreter unter Fortzahlung der laufenden Bezüge, mit Ausnahme der in Pauschalbeträgen festgesetzten Reisegebühren, vom Dienst freizustellen.

(5) Durch Verordnung kann bestimmt werden, daß über die im Abs4 genannten Zahlen hinaus Bedienstete unter Fortzahlung der laufenden Bezüge mit Ausnahme von Entschädigungen für solche Aufwendungen, die durch die Dienstfreistellung in Wegfall kommen, vom Dienste freizustellen sind, wenn dies auf Grund des besonderen Arbeitsanfalles und der dadurch entstehenden besonderen Arbeitsbelastung der Personalvertreter notwendig ist."

Der Beschwerdeführer behauptet mit folgender Begründung die Verfassungswidrigkeit des §25 Abs4 und 5 PVG:

"Ziel der genannten Bestimmung ist es ohne Zweifel, einer bestimmten Zahl von gewählten Personalvertretern, in der Regel der Führungsebene, die Erfüllung der überregionalen Aufgaben als Personalvertreter zu ermöglichen. Diese Aufgaben erschöpfen sich keineswegs in der Teilnahme an förmlichen einberufenen Sitzungen der Personalvertretungsausschüsse oder anderen formellen Veranstaltungen. Funktionsausübung ist auch der Austausch von Informationen und Meinungen bei zwanglosen Zusammenkünften von Bediensteten, desgleichen Kontaktaufnahme oder Erfahrungsaustausch mit Personalvertretern, die Personalvertretungsausschüssen bei anderen Dienststellen angehören. Es ist auch selbstverständlich, daß vielfach Anliegen von Bediensteten an die Vertreter der ihnen nahestehenden Wählergruppen herangetragen werden. Wenngleich die Ausübung von besonderen Funktionen im Zentralausschuß (z.B. als Vorsitzender) mit einer starken (zusätzlichen) Arbeitsbelastung verbunden ist, kann doch auch nicht übersehen werden, daß sich auch Mitglieder, die keine besonderen Funktionen innehaben, auf die Sitzung entsprechend vorbereiten müssen, was zweifellos ebenfalls mit einem beträchtlichen Zeitaufwand verbunden ist.

Der Wortlauf der genannten Gesetzesbestimmung enthält keine Aussagen darüber, in welcher Weise der Zentralausschuß bei der Antragstellung an die zuständige Zentralstelle vorzugehen hat. Es wird weder auf besondere Führungsfunktionen innerhalb des Zentralausschusses noch auf die Mitgliedschaft im Zentralauschuß überhaupt abgestellt. Auch der von den Wählergruppen erreichte Stimmenanteil bildet kein Kriterium für die Zuteilung der Dienstfreistellungen.

Die für die Wahl der Organe der Personalvertretung maßgebenden Bestimmungen werden vom Prinzip des Verhältniswahlrechtes beherrscht. Dies ist insbesondere §20 Abs8 PVG zu entnehmen und bedeutet im wesentlichen, daß die Wählergruppen nach dem Verhältnis der für sie abgegebenen gültigen Stimmen zu berücksichtigen sind. Auch §22 Abs1 PVG betreffend die Geschäftsführung ist dieser Grundsatz zu entnehmen. Dieser Grundsatz ist bezüglich der Vergabe der Mandate unbestritten und muß auch für die Mandatsausübung gelten. Diese zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten notwendige freie Zeit muß den Personalvertretern jeder Wählergruppe in gleicher Weise zur Verfügung stehen, da andernfalls die ordnungsgemäße Mandatsausübung nicht gewährleistet wäre. Eine andere Auffassung hätte zur Folge, daß die gewählte Mehrheitsfraktion eines Zentralausschusses alle nach §25 Abs4 und 5 PVG möglichen Dienstfreistellungen in Anspruch nehmen könnte, ohne die anderen Fraktionen in irgendeiner Weise zu berücksichtigen. Es ist offenkundig, daß ein derartiges Ergebnis einzelne Fraktionen bei der Erfüllung der Personalvertretungsaufgaben enorm begünstigen und andere Fraktionen erheblich benachteiligen würde. Dazu kommt, daß die Möglichkeit der Dienstfreistellungen den Angelpunkt der Tätigkeit einer zentralen Personalvertretung darstellt, zumal sich ihre Tätigkeit auf viele Dienststellen im gesamten Bundesgebiet erstreckt. Die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben ist ohne diese Möglichkeit - zunächst für die Spitzenfunktionäre - nicht denkbar. In Kenntnis dieser Situation hat der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Dienstfreistellung geschaffen; der Zweck der Norm ist klar erkennbar.

Nach Auffassung der Beschwerde verstößt §25 Abs4 und 5 PVG gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitssatz des Art7 B-VG. Die Zuteilung der Dienstfreistellungen darf kein Akt der "freien demokratischen Willensbildung" im Personalvertretungsorgan sein, sondern muß vom Gesetzgeber in einer Weise determiniert werden, die eine willkürliche und damit gleichheitswidrige Handhabung ausschließt.

Wegen dieser mangelnden Determination verstößt §25 Abs4 Satz 2 PVG auch gegen Art18 B-VG, da das Verwaltungshandeln der PVAK, die eine Verwaltungsbehörde ist und die Bestimmung bei ihrer Entscheidung anzuwenden hatte, inhaltlich unzureichend umschrieben wurde. Wenngleich der Gesetzgeber nicht dazu verhalten ist,

eine bis ins letzte gehende Regelung zu treffen, muß er doch Verwaltungsrichtlinien bestimmen, die dem Zweck der Norm entsprechen und das behördliche Verhalten entsprechend binden.

Aus den vorstehend genannten Gründen wird daher angeregt, der Verfassungsgerichtshof möge das Beschwerdeverfahren unterbrechen und von Amts wegen ein Verfahren zu Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des §25 Abs4 Satz 2 PVG in der geltenden Fassung des BGBl. Nr. 363/1975 einleiten."

2. Der Verfassungsgerichtshof teilt diese wider §25 Abs4 und 5 PVG erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken aus den folgenden Erwägungen nicht.

Wenn der Beschwerdeführer meint, "der Wortlaut der genannten Gesetzesbestimmungen (enthalte) keine Aussagen darüber, in welcher Weise der Zentrallausschuß bei der Antragstellung an die zuständige Zentralstelle vorzugehen hat", so läßt er außer acht, daß das Handeln des Zentrallausschusses in diesem Zusammenhang nicht allein von diesen Vorschriften bestimmt ist. Vielmehr hat der Zentrallausschuß dabei vor allem auch §2 leg.cit. zu beachten. Diese die Aufgaben der Personalvertretung regelnde Bestimmung lautet wie folgt:

"(1) Die Personalvertretung ist nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes berufen, die beruflichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Interessen der Bediensteten zu wahren und zu fördern. Sie hat in Erfüllung dieser Aufgaben dafür einzutreten, daß die zugunsten der Bediensteten geltenden Gesetze, Verordnungen, Verträge, Dienstordnungen, Erlässe und Verfügungen eingehalten und durchgeführt werden.

(2) Die Personalvertretung hat sich bei ihrer Tätigkeit von dem Grundsatz leiten zu lassen, den Bediensteten unter Bedachtnahme auf das öffentliche Wohl zu dienen. Sie hat dabei auf die Erfordernisse eines geordneten, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Dienstbetriebes Rücksicht zu nehmen.

(3) Der Aufgabenbereich anderer gesetzlicher und auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhender Berufsvereinigungen (z.B. Gewerkschaft öffentlicher Dienst) wird durch dieses Gesetz nicht berührt."

Diese gesetzlichen Regelungen, die in Abs2 leg.cit. das Handeln der Personalvertretung auch inhaltlich bestimmen, hat der Zentrallausschuß auch seiner Willensbildung über Anträge auf Dienstfreistellungen gemäß §25 Abs4 und 5 PVG zugrunde zulegen. Im Hinblick auf §41 Abs1 PVG, wonach die PVAK über die Gesetzmäßigkeit der Geschäftsführung der Organe der Personalvertretung zu entscheiden hat, bilden diese gesetzlichen Regelungen zugleich auch den Prüfungsmaßstab für die von der PVAK wahrzunehmende Aufsicht über die Organe der Personalvertretung.

Der Verfassungsgerichtshof hat keine Bedenken dagegen, daß das solcher Art gesetzlich bestimmte Handeln der Personalvertretung im einzelnen durch Mehrheitsbeschlüsse (vgl. §13 Abs5 iVm §22 Abs4 PVG) konkretisiert wird. Es ist nämlich keine bundesverfassungsgesetzliche Regelung erkennbar, die dem entgegen stehen und den Gesetzgeber verhalten würde, das Prinzip des Verhältniswahlrechts, mag es auch einzelnen der anderen Bestimmungen des PVG zugrunde liegen, auch im vorliegenden Zusammenhang zu verwirklichen. Anders als der Beschwerdeführer meint, ist darin insbesondere kein Verstoß gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitssatz des Art7 Abs1 B-VG zu sehen.

3. Im Eingang seiner Beschwerde behauptet der Beschwerdeführer, durch den angefochtenen Bescheid wegen Verletzung des verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz sowie in Rechten wegen Anwendung einer verfassungswidrigen generellen Norm verletzt zu sein. In weiterer Folge beschränken sich seine Ausführungen jedoch darauf, die behauptete Verfassungswidrigkeit des §25 Abs4 und 5 PVG darzutun. Wie soeben ausgeführt wurde, teilt der Verfassungsgerichtshof diese Bedenken nicht. Das verfassungsgerichtliche Beschwerdeverfahren hat aber ergeben, daß der Beschwerdeführer aus dem folgenden Grund durch den angefochtenen Bescheid im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz verletzt wurde:

Wie sich aus den vorstehenden Erwägungen ergibt, kommt es im gegebenen Zusammenhang maßgeblich auch darauf an, ob der Zentrallausschuß bei der Beschlußfassung über die Antragstellung an die zuständige Zentralstelle den §2 PVG beachtet hat. Die belangte Behörde begründet ihre Entscheidung aber allein damit, daß das PVG keine Bestimmung des Inhalts enthält, daß die Dienstfreistellungen im Verhältnis der auf die einzelnen Wählergruppen entfallenden Stimmen zu erfolgen hätten. Den §2 PVG hat die Behörde dagegen völlig außer acht gelassen. Insbesondere hat sie sich weder mit dem Zweck der Dienstfreistellung von Personalvertretern noch mit der besonderen Lage des Beschwerdefalles auseinandergesetzt. Damit hat sie aber die maßgebliche Rechtslage in

qualifizierter Weise verkannt und keine Erwägungen darüber angestellt, ob der Zentralausschuß bei seiner Beschlußfassung den §2 Abs2 PVG, der - wie oben ausgeführt - das Handeln der Personalvertretung inhaltlich bestimmt, beachtet hat. Da nicht auszuschließen ist, daß die belangte Behörde, hätte sie die Bedeutung des §2 Abs2 PVG entsprechend gewürdigt, bei der von ihr vorzunehmenden Prüfung zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre, liegt darin ein in die Verfassungssphäre reichender Mangel, der den Beschwerdeführer im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Gleichheitsrecht verletzt hat.

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich eine Untersuchung, ob der Beschwerdeführer durch den bekämpften Bescheid auch in einem anderen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht verletzt wurde.

Es war daher spruchgemäß zu entscheiden.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf §88 VerfGG. In den zugesprochenen Kosten ist die Umsatzsteuer in der Höhe von je ÖS 2.500,- enthalten.

5. Dies konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

#### **Schlagworte**

VfGH / Instanzenzugerschöpfung, Personalvertretung, Kollegialbehörde, VfGH / Legitimation, Wahlen, Verhältniswahl, Bescheidbegründung

#### **European Case Law Identifier (ECLI)**

ECLI:AT:VFGH:1995:B1120.1993

#### **Dokumentnummer**

JFT\_10048871\_93B01120\_00

**Quelle:** Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>

© 2025 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

[www.jusline.at](http://www.jusline.at)