

KURT MEIER

Der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	240
II.	Der Gesamtarbeitsvertrag nach Art. 356 OR.....	242
	A. Inhalt und Funktion des Gesamtarbeitsvertrages	242
	B. Die Parteien des Gesamtarbeitsvertrages	243
	C. Der Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrages.....	243
	D. Das Verhältnis von Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag	244
III.	Das Verhältnis von Gesamtarbeitsverträgen nach Art. 356 OR zum Gesamt- arbeitsvertrag im öffentlichen Dienst	244
	A. Der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst als öffentlichrechtlicher Vertrag	244
	B. Einfluss des privaten auf den öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag.....	245
IV.	Die Ausgestaltung des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages	246
	A. Wesentlicher Inhalt des Gesamtarbeitsvertrages	246
	B. Die Parteien des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages	247
	C. Der Abschluss des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages.....	248
	D. Die normativen Bestimmungen des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeits- vertrages.....	249
V.	Anschluss an den Gesamtarbeitsvertrag und Solidaritätsbeiträge	250
	A. Anschluss von Arbeitnehmerverbänden	250
	B. Individueller Anschluss	251
VI.	Regelung der Konflikte aus dem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag.....	252
	A. Vertragsrechtliche Konflikte.....	252
	B. Konflikte aus dem Arbeitsverhältnis.....	252
VII.	Arbeitskampf und öffentlichrechtlicher Gesamtarbeitsvertrag	253
	A. Streikrecht.....	253
	B. Zwangsschlichtung	253
	C. Vertragsloser Zustand	254
VIII.	Schlussbemerkung	254

I. Einleitung

Im privaten schweizerischen Arbeitsrecht ist der Gesamtarbeitsvertrag eines der wesentlichsten Mittel zur Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft. Über Jahrzehnte haben Gesetzgebung, Rechtsprechung, Lehre und Praxis dem Gesamtarbeitsvertrag zu immer grösserer Bedeutung verholfen. Heute sind rund 1,4 Millionen Arbeitnehmer gegen 1100 verschiedenen Gesamtarbeitsverträgen unterstellt¹. Daneben dienen Gesamtarbeitsverträge der Weiterentwicklung des Rechts, und sie nehmen auch häufig entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen, die nicht direkt einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind. Gesellschaftlich sind die Gesamtarbeitsverträge ein wichtiger Faktor für ein ausgeglichenes Kräfteverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber und damit auch Garant für den Arbeitsfrieden, den sozialen Frieden insgesamt.

Im Gegensatz zum privaten Arbeitsrecht blieb der Gesamtarbeitsvertrag im Bereich des öffentlichen Dienstes (Beamten- und Dienstrecht in Bund, Kantonen und Gemeinden) bis vor kurzer Zeit völlig unbekannt. Dies hängt damit zusammen, dass die Arbeitsverhältnisse beim Staat weitgehend öffentlichrechtlich bestimmt sind und damit für private Arbeitsverhältnisse und entsprechende Gesamtarbeitsverträge kein Raum bleibt. Das öffentlichrechtliche Beamten- und Dienstrecht wird bestimmt durch Gesetz, Verordnung und Verfügung, vertragsrechtliche Elemente sind ihm weitgehend fremd². Der soziale Ausgleich findet im Rahmen von Vernehmlassung und demokratischer Gesetzgebung statt.

Mit dem Ruf nach Liberalisierung und Flexibilisierung der öffentlichen Verwaltung und damit auch des öffentlichen Dienstrechts wurden unter dem Stichwort «New Public Management» (NPM) in den letzten Jahren plötzlich auch Gesamtarbeitsverträge im öffentlichen Dienst diskutiert³. Der Kanton Zürich hat den Gesamtarbeitsvertrag in das neue Gesetz über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz), das im Laufe des Jahres 1999 in Kraft treten wird, wie folgt aufgenommen:

«§ 6. Der Regierungsrat kann in Bereichen, zu deren Regelung er abschliessend zuständig ist, mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge für das gesamte Personal oder für einzelne Personengruppen abschliessen.

Der Gesamtarbeitsvertrag wird Bestandteil der einzelnen Dienstverhältnisse. Gesamtarbeitsverträge für das Personal der Rechtspflege werden vom Regierungsrat zusammen mit dem zuständigen obersten Gericht abgeschlossen.»

¹ REHBINDER (Arbeitsrecht), 156; HELBLING (Gesamtarbeitsverträge), 899.

² JAAG (Dienstverhältnis), 442; HANGARTNER (Anstellung), 34.

³ RICHLI (Dienstrecht), 55 ff.; MICHEL, 243 ff.; HELBLING (Gesamtarbeitsverträge), 899 ff.; REHBINDER/KRAUSZ, 109.

Etwas ausführlicher ist die Regelung des Gesamtarbeitsvertrages im Entwurf zu einem neuen Bundespersonalgesetz (BPG) in Art. 34 vorgesehen⁴:

«Art. 34 Gesamtarbeitsvertrag (GAV)

- 1 Die Schweizerische Post, die Schweizerischen Bundesbahnen sowie die weiteren vom Bundesrat dazu ermächtigten Arbeitgeber schliessen für ihren Bereich mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge (GAV) ab.
- 2 Der GAV gilt grundsätzlich für sämtliches Personal des betreffenden Arbeitgebers.
- 3 Der GAV sieht ein Schiedsgericht vor. Dieses entscheidet bei Uneinigkeit der Vertragsparteien über den Umfang des Teuerungsausgleiches und über die gesamtarbeitsvertragliche Regelung des Sozialplans. Die Vertragsparteien können im GAV dem Schiedsgericht Entscheidungsbefugnisse in weiteren Fällen von Uneinigkeit übertragen.
- 4 Die Vertragsparteien können im GAV insbesondere vorsehen:
 - a. Organe, welche an Stelle der ordentlichen staatlichen Organe über Streitigkeiten zwischen den Parteien des GAV entscheiden. Soweit der GAV kein vertragliches Streiterledigungsorgan vorsieht, entscheidet die eidgenössische Personalrekurskommission über Streitigkeiten zwischen den Parteien des GAV endgültig;
 - b. Die Erhebung von Beiträgen für den Vollzug des GAV.
- 5 Kommt zwischen den Sozialpartnern kein GAV zustande, so rufen sie bezüglich der strittigen Fragen eine Schlichtungskommission an. Diese unterbreitet ihnen Lösungsvorschläge.»

Auch das SBB-Gesetz sieht in Art. 15 den Gesamtarbeitsvertrag wie folgt vor⁵:

«Art. 15 Anstellungsverhältnisse

- 1 Die Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Bundespersonals finden auch auf das Personal der SBB Anwendung.
- 2 Der Bundesrat kann die SBB ermächtigen, das Anstellungsverhältnis im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen abweichend oder ergänzend zu regeln.
- 3 ...»

Mit den Bestimmungen zu einem Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst wird rechtlich Neuland betreten. Der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst wird rechtswissenschaftlich, formal und inhaltlich, noch eingehend erfasst und behandelt werden müssen. Dabei ist auch das Verhältnis zwischen dem privatrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag nach Art. 356 OR und dem Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst zu klären. Nachfolgend sollen die wesentlichen Fragen und Probleme, die sich dabei stellen, aufgezeigt werden. Der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst wird sich naheliegenderweise, wie immer er auch rechtlich und inhaltlich ausgestaltet ist, am privaten Gesamtar-

⁴ Vgl. Botschaft zum BPG vom 14. Dezember 1998, BBl 1999 1597 ff.

⁵ Vgl. Botschaft zur Bahnreform vom 13. November 1996, BBl 1997, 945 (SR 742.31).

beitsvertrag orientieren. Aus diesem Grunde sind die wesentlichen Grundsätze des Gesamtarbeitsvertrages nach Art. 356 OR in die nachfolgenden Betrachtungen miteinzubeziehen.

II. Der Gesamtarbeitsvertrag nach Art. 356 OR

A. Inhalt und Funktion des Gesamtarbeitsvertrages

Der Gesamtarbeitsvertrag nach Art. 356 OR ist eine privatrechtliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeberverbänden oder einzelnen Arbeitgebern einerseits und Arbeitnehmerverbänden andererseits, die sich grundsätzlich und regelmässig in zwei Teile gliedert⁶:

- Die Beziehungen zwischen den vertragschliessenden Parteien (schuldrechtlicher Teil).
- Die Bestimmungen für das Arbeitsverhältnis zwischen den einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitgebern (normative Bestimmungen und indirekt-schuldrechtliche Bestimmungen).

Der Gesamtarbeitsvertrag ist Ausdruck des sozialen Schutzes, welcher der Arbeitnehmerschaft bei den Arbeitsbeziehungen zukommen soll. Es liegt ihm der Gedanke zugrunde, dass die einzelnen Arbeitnehmer zu schwach sind, ihren Arbeitgebern faire und gerechte Arbeitsbedingungen abzurufen. Durch den Zusammenschluss in Gewerkschaften (Koalitionsfreiheit) und mit dem Aushandeln von Gesamtarbeitsverträgen durch die Gewerkschaften für die einzelnen Arbeitnehmer soll das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Parteien ausgeglichen werden. Neben dieser Schutzfunktion kommt dem Gesamtarbeitsvertrag bei den privaten Arbeitsbeziehungen aber auch eine bedeutende Ordnungsfunktion zu. Der Gesamtarbeitsvertrag soll umfassend möglichst gleiche Arbeitsbedingungen schaffen, um diese Arbeitsbedingungen als Faktor des wirtschaftlichen Wettbewerbs auszuschalten oder wenigstens auf ein sozialverträgliches Mass zurückzubinden⁷. Schliesslich soll der Gesamtarbeitsvertrag auch den Gesetzgeber entlasten (Entlastungsfunktion), indem die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse sowie die Konfliktregelung möglichst weitgehend den Sozialpartnern überlassen wird. Dies in der Absicht und Meinung, dass ein Gesamtarbeitsvertrag sich näher an der Rechtswirklichkeit orientiert und auch flexibler auf Veränderungen reagieren kann als der Gesetzgeber.

⁶ VISCHER (Arbeitsvertrag), 246.

⁷ VISCHER (Arbeitsvertrag), 246; STÖCKLI, 43 ff.

B. Die Parteien des Gesamtarbeitsvertrages

Die normativen Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages haben für die davon betroffenen Arbeitsverhältnisse die gleiche Wirkung wie ein Gesetz (Gesetzes-*theorie*)⁸, d.h., sie gelten für die dem Gesamtarbeitsvertrag unterworfenen Arbeitsverhältnisse zwingend. Weil der Gesamtarbeitsvertrag wie ein staatliches Gesetz wirkt, ist die Frage, wer einen Gesamtarbeitsvertrag abschliessen kann (Tariffähigkeit), von entscheidender Bedeutung. Gegnerunabhängigkeit der Gewerkschaften, Zulässigkeit von Hausverbänden, Repräsentativität sind dazu die Stichworte. Das OR sagt zur Tariffähigkeit wenig oder nichts (Art. 356 OR) und überlässt diese wichtige Frage Lehre und Rechtsprechung⁹.

Neben starken, gleichwertigen Vertragsparteien soll auch das Arbeitskampfrecht (Streik und Aussperrung) den Abschluss von sozial ausgewogenen Gesamtarbeitsverträgen, die an Stelle von Gesetzesrecht treten, garantieren. Auch das Arbeitskampfrecht ist gesetzlich nicht geregelt und vollständig Lehre und Rechtsprechung überlassen, wobei sich die Rechtsprechung diesbezüglich immer noch sehr schwer tut¹⁰.

C. Der Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrages

Nach Art. 356 OR gilt der Gesamtarbeitsvertrag vorerst nur für die «beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitgeber», d.h., auf beiden Seiten ist die Verbandsmitgliedschaft Voraussetzung dafür, dass die normativen Bestimmungen auf das Arbeitsverhältnis überhaupt Anwendung finden. Da mit dieser Bestimmung häufig nur eine Minderheit der Arbeitsverhältnisse vom persönlichen Geltungsbereich erfasst würde, kommt der Erfassung der Aussenseiter (Trittbrettfahrer) in der Praxis grosse Bedeutung zu. Nach Art. 356b OR können sich einzelne Arbeitnehmer und Arbeitgeber dem Gesamtarbeitsvertrag anschliessen. Die Bedingungen des Anschlusses regelt dabei nicht das Gesetz, sondern der Gesamtarbeitsvertrag (Art. 356b Abs. 2 OR). Ein Anschlusszwang mit der Verpflichtung zur Leistung von Solidaritätsbeiträgen ist dabei nach schweizerischem Recht zulässig¹¹. Neben dem Anschluss ist die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen gemäss Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG) ein weiteres Mittel, den Geltungsbereich über die Verbandsmitglieder hinaus zur Anwendung zu bringen, allerdings mit verhältnismässig strengen Voraussetzungen (Art. 2 AVEG).

⁸ VISCHER (Arbeitsvertrag), 247.

⁹ REHBINDER (Arbeitsrecht), 195.

¹⁰ PORTMANN, 486 ff.

¹¹ REHBINDER (Arbeitsrecht), 191 ff.

D. *Das Verhältnis von Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag*

Das Verhältnis von Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag ist durch Art. 361 und 362 OR geregelt. Danach kann auch ein Gesamtarbeitsvertrag von den absolut zwingenden Bestimmungen des OR nicht abweichen (bei den relativ zwingenden Bestimmungen nach Art. 362 OR nur zugunsten des Arbeitnehmers). Soweit das Gesetz daneben die Arbeitsbedingungen dem Gesamtarbeitsvertrag zur Disposition überlässt, werden dessen Bestimmungen zu zwingendem Recht (Art. 357 Abs. 1 OR), d.h. sie wirken wie ein Gesetz. Je umfangreicher das Feld des tarifdispositiven Rechts (d.h., des Rechts, das mittels Gesamtarbeitsvertrag gestaltet werden kann) ist, desto grösser ist selbstverständlich die Bedeutung eines Gesamtarbeitsvertrages¹².

III. *Das Verhältnis von Gesamtarbeitsverträgen nach Art. 356 OR zum Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst*

A. *Der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst als öffentlichrechtlicher Vertrag*

Wenn wir vorliegend von einem Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst sprechen, ist damit ein Vertrag gemeint, der öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse gestaltet. Es ist zwar durchaus denkbar (aber nicht unproblematisch), dass der Staat seine Arbeitsverhältnisse dem Privatrecht und damit dem OR unterstellt. In diesem Fall kann der Staat seine Arbeitsverhältnisse konsequenterweise auch mittels Gesamtarbeitsvertrag nach Art. 356 OR regeln. Das Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst unterscheidet sich in diesem Fall in keiner Art und Weise vom privaten Arbeitsrecht, im Gegenteil, es ist privates Arbeitsrecht¹³. Der Schritt zur vollständigen Privatisierung von öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen wird jedoch auch unter dem NPM – wohl richtigerweise – nicht vollzogen. Auch in den neusten Revisionen des Beamten- und öffentlichen Dienstrechtes wird das Anstellungsverhältnis beim Staat weiterhin als öffentlichrechtliches Verhältnis bezeichnet¹⁴. Begründet wird dies insbesondere dadurch, dass die Staatsangestellten in der Regel Träger öffentlicher Funktionen sind und in ihrer amtlichen Tätigkeit den Staat repräsentieren. Der Vertragsgegenstand (sofern das Arbeitsverhältnis vertraglich geregelt wird) betrifft eine öffentliche Aufgabe, womit der Vertrag auch nach herrschender Lehre und

¹² SIEBER, 181 ff.

¹³ HANGARTNER (Anstellung), 38 ff.; RHINOW (Arbeitsverhältnis), 435 ff.

¹⁴ Entwurf BPG Art. 7 Abs. 1; Personalgesetz ZH § 12; vgl. auch Weisung zum Gesetzesentwurf vom 22. Mai 1996, 40.

Rechtsprechung zum verwaltungsrechtlichen Vertrag wird¹⁵. Auch wenn bei gewissen Aufgaben von Staatsangestellten (z.B. Verkehrsbetriebe, Spitäler, Lehrerschaft, etc.) von der Funktion her gesehen eine Unterstellung unter das private Arbeitsrecht durchaus denkbar ist, wird darauf aus Gründen der Rechtsgleichheit und Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstrechtes in der Regel verzichtet oder sogar verzichtet werden müssen.

Wenn nun aber das staatliche Dienstrecht dem öffentlichen Recht untersteht, gilt dies konsequenterweise auch für einen Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst. Mit dem Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst wird öffentliches Recht gestaltet und ergänzt, der Vertragsgegenstand ist klar öffentliches Recht, und der Gesamtarbeitsvertrag wird damit zum verwaltungsrechtlichen Vertrag. Dies kann hinsichtlich Inhalt und Handhabung des Gesamtarbeitsvertrages (Legalitätsprinzip, Gleichbehandlungsgebot, Willkürverbot und Verhältnismässigkeitsgebot) und hinsichtlich der Konfliktregelung von wesentlicher Bedeutung sein. Inwiefern sich ein öffentlichrechtlicher von einem privatrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag unterscheidet, wird deshalb zu untersuchen sein. Anzumerken ist dabei vorab, dass der öffentlichrechtliche Gesamtarbeitsvertrag einer gesetzlichen Grundlage im Rahmen des öffentlichen Personalrechts bedarf. Ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage dürfte ein Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst nicht einzuführen sein.

B. *Einfluss des privaten auf den öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag*

Der Gesamtarbeitsvertrag für den Staatsdienst ist nicht einfach ein privater Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichrechtlichen Gewand. Bereits im Ansatz, bei den Gedanken und Intentionen, die einem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag zugrunde liegen müssen, zeigen sich wesentliche Unterschiede. So kann, zumindest in der schweizerischen Rechtswirklichkeit, nicht gesagt werden, dem Arbeitnehmerschutz sei im bisherigen öffentlichrechtlichen Dienstrecht zu wenig Rechnung getragen worden. Der soziale und rechtliche Schutz des öffentlichrechtlich Angestellten ist in der Regel gegenüber dem privatrechtlich Angestellten gut bis sehr gut. Im Rahmen der Gesetzgebung haben die Interessenvertreter der Arbeitnehmer in der Regel immer massgebenden Einfluss auf Personalgesetze und Verordnungen. Vom Schutzgedanken her kann man sich daher fragen, ob es im öffentlichen Bereich überhaupt einen Gesamtarbeitsvertrag braucht. Von daher ist auch der nicht selten gehörte Widerstand von Seiten der Gewerkschaften gegenüber dem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag, obwohl der Gesamtarbeitsvertrag ureigenstes Gewerkschaftsgebiet ist, zu verstehen. Es darf nun aber nicht übersehen werden, dass mit dem zunehmenden

¹⁵ KNAPP (Grundlagen), 321.

Einfluss des NPM, der Liberalisierung und Deregulierung auch im öffentlichen Bereich der Schutzgedanke, der dem Gesamtarbeitsvertrag zugrunde liegt, plötzlich an Bedeutung auch im öffentlichen Bereich gewinnen könnte. Im Vordergrund für die Einführung des Gesamtarbeitsvertrages im öffentlichen Bereich steht jedoch die Flexibilisierung der öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse. Mittels Gesamtarbeitsvertrag soll das starre öffentlichrechtliche Dienstrecht flexibel und praxisnah gestaltet werden können. Eine Ordnungsfunktion im Wettbewerb kommt dem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag im Gegensatz zum Privatrecht weniger zu, weil in der Regel beim öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag auf Arbeitgeberseite nicht übergreifende Staatsverbände Partei sein werden, sondern Bund, einzelne Kantone und Gemeinden oder Verwaltungseinheiten. Auch von einer Entlastungsfunktion kann beim öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag kaum gesprochen werden. Für den Staat ist der Aufwand im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages im Gegenteil wohl grösser als der Aufwand für den Erlass einer einseitigen Verordnung. Hauptfunktion des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages ist somit (mindestens zur Zeit) die Ermöglichung einer sozialverträglichen Flexibilisierung und Liberalisierung der öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse, unter Wahrung des Legalitätsprinzips, Gleichbehandlungsgebots und Willkürverbots.

Auch wenn sich der öffentlichrechtliche Gesamtarbeitsvertrag in seiner Funktion vom privatrechtlichen somit wesentlich unterscheidet, werden Gesetz, Lehre und Rechtsprechung des privatrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages dennoch grossen Einfluss auf die Gestaltung des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages nehmen. Denn auch beim öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag schaffen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf vertraglicher Basis zwingendes Recht für die betroffenen Arbeitsverhältnisse. Die Regeln und Bestimmungen des öffentlichen Gesamtarbeitsvertrages müssen somit nicht allesamt neu erfunden werden, sondern können sich in Analogie zum Privatrecht entwickeln. In diesem Sinne verweist z.B. der Entwurf des BPG auch für den Gesamtarbeitsvertrag sinngemäss auf das OR, soweit das BPG dazu keine eigenen Bestimmungen enthält¹⁶.

IV. Die Ausgestaltung des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages

A. Wesentlicher Inhalt des Gesamtarbeitsvertrages

Vom Inhalt her ist auch ein öffentlichrechtlicher Gesamtarbeitsvertrag zwingend in einen schuldrechtlichen (besser vertragsrechtlichen) und einen normativen Teil zu unterscheiden. Der vertragsrechtliche Teil umfasst die Beziehungen der

¹⁶ Entwurf BPG Art. 6 Abs. 2; Botschaft zu Art. 34 BPG.

vertragschliessenden Parteien im Rahmen des Gesamtarbeitsvertrages. Darunter fallen insbesondere, wie im privaten Gesamtarbeitsvertrag, die Vereinbarung einer Friedenspflicht, Schlichtungsinstanzen, Einwirkungspflicht, Kündigung des Gesamtarbeitsvertrages, Verhandlungspflicht, Durchführungspflichten, Kontrollrechte.

Der normative Teil des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages umfasst die Bestimmungen für die einzelnen öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse. An Stelle einer Verordnung wird durch die normativen Bestimmungen öffentliches Dienstrecht geschaffen. Der Spielraum für die normativen Bestimmungen ist durch ein Personalgesetz zu umschreiben. Überall dort, wo das Gesetz die Ausführungsvorschriften einer Verordnung überlässt, ist der Ersatz der Verordnung durch Gesamtarbeitsvertragsrecht denkbar.

Auch indirekt-schuldrechtliche Bestimmungen¹⁷ sind in einem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag denkbar (z.B. Vorschriften über Betriebs-einrichtungen, Rauchverbote). Da beim öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag in der Regel auf der Arbeitgeberseite kein Verband, sondern der einzelne Arbeitgeber selber als Vertragspartner steht, erübrigt sich in der Regel die Vereinbarung von in der Durchsetzung problematischen indirekt-schuldrechtlichen Bestimmungen. Der Gesamtinhalt des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages sollte deshalb weitgehend durch schuldrechtliche und normative Bestimmungen abgedeckt werden. Im Hinblick auf das Legalitätsprinzip können sich indirekt-schuldrechtliche Bestimmungen in einem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag auch durchaus als problematisch erweisen.

B. Die Parteien des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages

Als Partei auf Arbeitgeberseite kommt in erster Linie der Staat (Bund, Kantone oder Gemeinden) in Frage, wobei auch eine Delegation an untere Verwaltungseinheiten denkbar ist. Im weiteren kommen auch selbständige öffentlichrechtliche Anstalten oder Aktiengesellschaften (z.B. SBB und Post) sowie Zweckverbände (z.B. Spitäler) als Gesamtarbeitsvertragspartei auf Arbeitgeberseite in Betracht¹⁸.

Denkbar und allenfalls sogar wünschbar ist auch, dass sich mehrere Gemeinden, Zweckverbände oder sogar Kantone zu einer Art öffentlichrechtlichem Arbeitgeberverband (unter anderem mit der Aufgabe zur Aushandlung von Gesamtarbeitsverträgen) zusammenschliessen. Dies könnte zu einer Angleichung des öffentlichen Dienstrechts über die engen Gemeinde- oder Kantonsgrenzen hinaus führen. Eine koordinierte, grenzübergreifende Gesetzgebung zum Gesamtarbeitsvertrag wäre dazu allerdings Voraussetzung.

¹⁷ VISCHER (Arbeitsvertrag), 268; REHBINDER (Arbeitsvertrag), 204.

¹⁸ Entwurf BPG Art. 3 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 1; Personalgesetz ZH § 6 Abs. 3.

Keine besonderen Probleme ergeben sich auf Arbeitnehmerseite, hier kann die bekannte Lehre und Rechtsprechung zum privaten Gesamtarbeitsvertrag weitgehend übernommen werden¹⁹. Klar ist, dass einzelne Arbeitnehmer und spontane Gruppierungen nicht Gesamtarbeitsvertragspartei sein können. Partei kann nur ein auf Dauer angelegter Arbeitnehmerverband sein. Dabei sind auch Fachverbände (z.B. eine Assistentenvereinigung) und Hausverbände als Gesamtarbeitsvertragsparteien denkbar, vorausgesetzt dem Verband ist statutengemäss die kollektiv-arbeitsrechtliche Interessenvertretung seiner Mitglieder übertragen. Im Gegensatz zur Arbeitgeberseite wird auf Arbeitnehmerseite regelmässig ein privatrechtlich organisierter Verband stehen (vornehmlich in Vereinsform). Im Rahmen der Gesetzgebung liesse sich durchaus ein spezielles Verfahren zur Anerkennung der Tariffähigkeit im öffentlichen Dienstrecht vorstellen. Nachdem das schweizerische Arbeitsrecht allerdings bisher ohne spezielle Gesetzgebung in diesem Bereich nicht schlecht gefahren ist, sollte diese Frage auch im öffentlichrechtlichen Bereich nicht zu namhaften Problemen führen. Allerdings wird der rechtsgleichen Behandlung der Arbeitnehmerverbände durch den Staat bei öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsverträgen, insbesondere auch bei Vertragsverhandlungen, immer die notwendige Beachtung geschenkt werden müssen.

C. *Der Abschluss des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages*

Wie im Privatrecht (Art. 356c Abs. 1 OR) kommt für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages auch im öffentlichen Recht nur die Schriftform in Frage²⁰.

Im Gegensatz zum Privatrecht (unter dem Regime der Vertragsfreiheit) muss im öffentlichen Recht ein Anspruch²¹ der Arbeitnehmerverbände auf Gesamtarbeitsvertragsverhandlungen angenommen werden. Der Staat kann in seiner Gesetzgebung nicht Gesamtarbeitsverträge vorschreiben und dann mit den Arbeitnehmerverbänden keine entsprechenden Verhandlungen aufnehmen. Ein Abschlusszwang – bei Nichteinigung – besteht dagegen selbstverständlich auch im öffentlichen Recht nicht. Eine generelle Zwangsschlichtung scheint auch im öffentlichen Recht nicht angebracht.

Das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 4 BV bedeutet für den Staat, dass er mit allen tariffähigen und tarifzuständigen Arbeitnehmerverbänden verhandeln muss, ein unbegründeter Ausschluss eines Verbandes von Verhandlungen ist nicht zulässig²². Der Staat hat dagegen die Freiheit zu entscheiden, ob er mit den

¹⁹ VISCHER (Arbeitsvertrag), 249.

²⁰ KNAPP (Grundlagen), 328.

²¹ VISCHER (Arbeitsvertrag), 252 ff.

²² REHBINDER (Arbeitsrecht), 196.

zuständigen Gemeinschaften getrennt (was bei privaten Gesamtarbeitsverträgen in der Praxis noch durchaus üblich ist) oder gemeinsam verhandeln will. Verweigert ein Verband die Teilnahme an gemeinsamen Verhandlungen, kann die Verweigerung des Staates zu Einzelverhandlungen nicht als Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot gewertet werden, zumal ein späterer Anschluss immer möglich sein wird.

Das im öffentlichen Recht wichtige Legalitätsprinzip verlangt im übrigen, im Gegensatz zum Privatrecht, auch eine korrekte Protokollierung der Vertragsverhandlungen.

D. *Die normativen Bestimmungen des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages*

Die normativen Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages betreffen Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse und sind der eigentliche Kern jedes Gesamtarbeitsvertrages.

Im privaten Arbeitsrecht werden normative Bestimmungen zum zwingenden Inhalt jedes betroffenen Einzelarbeitsvertrages (Art. 357 OR). Im öffentlichen Bereich wird das Arbeitsverhältnis in der Regel mit einseitiger, zustimmungsbedürftiger Verfügung begründet²³. Den Inhalt der Anstellung bestimmen Gesetz, Verordnung und Verfügung. Bei Vorliegen eines öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages treten an Stelle von Verordnungen die normativen Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages. Denkbar, dem NPM-Gedanken entsprechend, ist auch im öffentlichen Recht eine öffentlichrechtliche Anstellung durch Vertrag²⁴. In diesem Fall bildet der öffentlichrechtliche Gesamtarbeitsvertrag mit zwingenden Vorschriften den Rahmen für den verwaltungsrechtlichen individuellen Anstellungsvertrag. Der Unterschied zwischen Anstellung durch zustimmungsbedürftige Verfügung und verwaltungsrechtlichen Vertrag scheint allerdings nicht von grosser Bedeutung, dies noch vermehrt, wenn die Inhaltsnormen des Arbeitsverhältnisses durch Gesamtarbeitsvertrag bestimmt werden. Die Bedeutung des Vertrages liegt vielmehr im psychologischen Bereich, in dem mehr Gewicht auf Partnerschaft denn auf hoheitliche Verfügung gelegt wird²⁵.

Der Umfang für die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse mittels normativer Bestimmungen muss durch das Gesetz bestimmt werden, indem klar festgelegt wird, was von Gesetzes wegen zwingend gelten soll und was den Ausführungsbestimmungen und damit der Disposition von Verordnung oder eben Gesamtarbeitsvertrag überlassen wird. Denkbar sind auch hier alle Varianten von sehr eingeschränkten bis zu einem ausgedehnten Bereich, welcher der Regelung

²³ JAAG (Dienstverhältnis), 442; Personalgesetz ZH § 12.

²⁴ Entwurf BPG Art. 7.

²⁵ RICHLI (Verhandlungsreglemente), 390 ff.

durch Gesamtarbeitsvertrag zugänglich gemacht wird. Zur Hauptsache werden sich auch im öffentlichen Gesamtarbeitsvertrag die normativen Bestimmungen auf folgende Inhalte beziehen: Lohn und Lohnzulagen, Lohnzahlung bei Arbeitsverhinderung, Arbeitszeit, Ferien und Freizeit, Persönlichkeitsschutz, Auflösung des Arbeitsverhältnisses²⁶. Als Richtlinie für den Gestaltungsspielraum des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages kann das OR (Art. 319 ff.) mit dem bekannten zwingenden und dispositiven Recht dienen. Entscheidend für die Entwicklung des öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages wird jedoch sein, dass der Gestaltungsspielraum durch Personalgesetze nicht zu stark eingeschränkt wird. Der Gesetzgeber soll im Personalgesetz die «minimal standards»²⁷ festlegen, den Sozialpartnern sollen darüber hinaus aber weitgehend Freiheiten gelassen werden. Zu überdenken ist auch die Möglichkeit, in den öffentlichrechtlichen Personalgesetzen relativ zwingende Bestimmungen aufzunehmen, die zugunsten des Arbeitnehmers durch Verordnung oder Gesamtarbeitsvertrag verbessert werden können, oder auch vermehrt eigentlich tarifdispositives Recht zuzulassen²⁸.

Auch bei Gewährung einer grossen gesamtarbeitsvertraglichen Gestaltungsfreiheit im öffentlichen Dienstrecht ist immer das im öffentlichen Recht wichtige Gebot der rechtsgleichen Behandlung zu berücksichtigen. Einem Staatswesen wird es deswegen – noch weniger als einem privaten Arbeitgeber – nie erlaubt sein, seine Angestellten inhaltlich (sei es hinsichtlich Arbeitszeit, Lohn, Ferien etc.) willkürlich ungleich zu behandeln. Dem Verhandlungsspielraum sind im öffentlichen Bereich durch die Rechtsgleichheit klare Grenzen gesetzt. Verschiedene Gesamtarbeitsverträge beim Staat müssen deshalb untereinander koordiniert werden. Dennoch wird dank der Richtigkeitsgewähr gesamtarbeitsvertraglich ausgehandelter Regelungen eine gewisse Flexibilität und Individualisierung der öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnisse durch Gesamtarbeitsvertrag eher erreicht werden können, als durch Gesetz und Verordnung.

V. Anschluss an den Gesamtarbeitsvertrag und Solidaritätsbeiträge

A. Anschluss von Arbeitnehmerverbänden

Ein Arbeitnehmerverband, der aus irgendwelchen Gründen an den Verhandlungen und dem Abschluss eines öffentlichen Gesamtarbeitsvertrages nicht beteiligt

²⁶ Zu den Inhaltsnormen vgl. STÖCKLI, 193 ff.

²⁷ MOSIMANN, 449 ff.; gemäss Botschaft zum BPG gelten die zwingenden Bestimmungen des OR auch für die Ausführungsbestimmungen zum BPG, vgl. Botschaft zu den Artikeln 6 Abs. 2 und 34 BPG.

²⁸ SIEBER, 272 ff.

war, kann sich diesem Vertrag anschliessen. Im Privatrecht ergibt sich dies aus Art. 356b Abs. 3 OR²⁹. Voraussetzung für den Anschluss oder Beitritt sind Tariffähigkeit und Repräsentativität. Dieser Grundsatz hat selbstverständlich auch für den öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag zu gelten, und zwar auch ohne entsprechende gesetzliche Bestimmungen gestützt auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung, das auch gegenüber potentiellen Gesamtarbeitsvertragspartnern besteht.

B. Individueller Anschluss

Nicht einfach lösbar ist die Aussenseiterproblematik in einem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag. Nach schweizerischem Arbeitsrecht (356 OR) gilt ein Gesamtarbeitsvertrag nur für die beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer, d.h. nur für die jeweiligen Verbandsmitglieder. Die Aussenseiter (in der Praxis betrifft dies vor allem die Arbeitnehmerseite) können sich mittels schriftlichen Anschlussvertrags (Art. 356b OR) dem Gesamtarbeitsvertrag anschliessen. Dieser Anschluss ist gemäss Praxis in der Regel für die Aussenseiter nicht freiwillig, sondern obligatorisch und zusätzlich mit einem sog. Solidaritätsbeitrag verbunden³⁰. Dieser Anschlusszwang ist zulässig, wenn er nicht zum Gewerkschaftszwang wird, d.h. der Solidaritätsbeitrag muss tiefer sein als der Gewerkschaftsbeitrag (BGE 75 II 305, 316 ff.).

Im öffentlichen Dienst kann die Behandlung der Aussenseiterfrage angesichts des strengen öffentlichrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes nicht analog zum Privatrecht vorgenommen werden. Ein öffentlichrechtlicher Gesamtarbeitsvertrag, der an die Stelle von Ausführungsbestimmungen zu einem Personalgesetz tritt, muss aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes für alle betroffenen öffentlichrechtlichen Arbeitnehmer gelten, d.h., der persönliche Geltungsbereich erstreckt sich automatisch auf alle betroffenen Arbeitnehmer, unabhängig davon, ob sie Gewerkschaftsmitglieder sind oder nicht. Ein Anschlussvertrag mit den Aussenseitern ist damit gar nicht notwendig. Wenn somit im öffentlichen Gesamtarbeitsvertrag für einen Anschlussvertrag mit Aussenseitern kein Raum bleibt, kann auf vertraglicher Basis auch kein Anschlusszwang ausgeübt und kein vertraglicher Solidaritätsbeitrag erhoben werden. Dennoch gibt es Möglichkeiten, die Aussenseiterfrage für die Gewerkschaften befriedigend zu lösen, und zwar durch Einführung eines Solidaritätsbeitrages von Aussenseitern auf gesetzlicher Basis oder durch einen angemessenen direkten Vollzugskostenbeitrag seitens des öffentlichrechtlichen Arbeitgebers an die Gewerkschaften³¹. Ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage sind solche Vollzugskostenbeiträge

²⁹ MEIER (GAV), 94 ff.; BGE 113 II 36.

³⁰ VISCHER (Arbeitsvertrag), 275.

³¹ So vorgesehen im Entwurf BPG Art. 34 Abs. 4 lit. b.

im öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag, im Gegensatz zum Privatrecht, nicht zulässig.

VI. Regelung der Konflikte aus dem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag

Aus einem öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrag können aus dem vertraglichen und dem normativen Teil Rechtsstreitigkeiten entstehen. Es ist dabei streng zu unterscheiden, ob ein Konflikt zwischen den Parteien des Gesamtarbeitsvertrages vorliegt oder ein Konflikt zwischen einem einzelnen Arbeitnehmer und dem arbeitgebenden Staatswesen.

A. Vertragsrechtliche Konflikte

Soweit sich das Gesetz dazu nicht äussert, sind Konflikte aus dem vertragsrechtlichen Teil eines öffentlichrechtlichen Gesamtarbeitsvertrages auf dem normalen Weg zur Konfliktregelung bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zu lösen (Verwaltungsverfahren, Verwaltungsgerichte). Es ist aber auch möglich, die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Schiedsgerichte zu ersetzen oder vorgängig durch Schlichtungsverfahren zu ergänzen³². Notwendig dazu ist allerdings eine klare gesetzliche Grundlage. Eine andere Frage ist, wie sinnvoll eine öffentlichrechtliche Schiedsgerichtsbarkeit hinsichtlich Kosten, Qualität und Effizienz tatsächlich ist. Die Erfahrungen im privaten Gesamtarbeitsvertragsrecht sind diesbezüglich nicht gerade ermutigend. Interessant ist, dass der BPG-Entwurf in Art. 34 Abs. 4 lit. a die Schiedsgerichtsbarkeit grundsätzlich ermöglicht und den Entscheid darüber weitgehend den Gesamtarbeitsvertragsparteien überlässt³³. Nach welchen rechtlichen Vorschriften das Schiedsgerichtsverfahren zu funktionieren hat, lassen Gesetz und Botschaft allerdings offen.

B. Konflikte aus dem Arbeitsverhältnis

Solange das Dienstrecht beim Staat öffentlichrechtlicher Natur ist, entscheidet sich der Rechtsschutz nach dem entsprechenden Verwaltungsrecht, d.h. in der

³² RICHLI (Dienstrecht), 96.

³³ Botschaft zu Art. 29 und 34 BPG.

Regel mit verwaltungsinternen Rechtsmitteln und einer abschliessenden Beurteilung durch ein Verwaltungsgericht³⁴.

Bei vorliegender gesetzlicher Grundlage sind aber auch für die Individualstreitigkeiten paritätisch zusammengesetzte Fachgerichte oder allenfalls sogar Schiedsgerichte denkbar, die durch den Gesamtarbeitsvertrag eingeführt werden können³⁵. Aus den bereits oben erwähnten Gründen sind solche Schiedsgerichte für individualrechtliche Streitigkeiten noch weniger zu empfehlen als für die schuldrechtlichen Konflikte der Gesamtarbeitsvertragsparteien. Der Weg über ein Verwaltungsgericht ist aus Qualitäts-, Effizienz- und Kostengründen unbedingt vorzuziehen.

VII. Arbeitskampf und öffentlichrechtlicher Gesamtarbeitsvertrag

A. Streikrecht

Gesamtarbeitsvertrag und Streikrecht bedingen sich gegenseitig. Ohne ein garantiertes Streikrecht verliert der Gesamtarbeitsvertrag den Anspruch, einen ausgewogenen und gerechten Interessenausgleich zu garantieren. Die Widerstände im öffentlichen Dienstrecht gegen ein Streikrecht sind unter Hinweis auf die besondere Treuepflicht im öffentlichen Dienst nun aber noch viel grösser als im Privatrecht, wo diese Widerstände auch schon gross genug sind³⁶.

Demgegenüber ist festzuhalten, dass der rechtmässige Streik an strenge Voraussetzungen geknüpft ist (Streik als ultima ratio bei Regelungskonflikten³⁷) und damit auch im öffentlichen Dienst in dieser Form zugelassen werden muss, wenn man das öffentliche Dienstrecht wirklich liberalisieren und den Gesamtarbeitsvertrag öffnen will³⁸.

B. Zwangsschlichtung

Als Alternative zum Streikrecht wird häufig auf die sog. Zwangsschlichtung hingewiesen³⁹. Zwangsschlichtung bedeutet die Beilegung eines drohenden Arbeitskampfes mittels verbindlichen Schiedsspruchs. Die Zwangsschlichtung

³⁴ Für Zürich ausführlich KEISER, 193 ff.

³⁵ RICHLI (Dienstrecht), 97; vgl. Art. 29 Abs. 4 Entwurf BPG.

³⁶ RICHLI (Dienstrecht), 37 ff.; PORTMANN, 488.

³⁷ REHBINDER (Arbeitsrecht), 221 ff.; vgl. dazu auch die revidierte BV Art. 28.

³⁸ Vgl. Art. 21 Abs. 1 lit. c Entwurf BPG.

³⁹ VENA, 145 ff.

greift damit in das freie Spiel der Kräfte der Sozialpartner zwingend und korrigierend ein und ist daher grundsätzlich systemwidrig. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass bei gewissen staatlichen Tätigkeiten das ultima ratio-Prinzip des Streikrechts so hoch angesetzt werden muss, dass unter Umständen ein Streikrecht nur noch theoretischer Natur ist. Die Einführung der Zwangsschlichtung als Notlösung in Ausnahmefällen kann deshalb nur aus rechtsdogmatischen Gründen sicher nicht pauschal ausgeschlossen werden. Auch im Hinblick auf die Aussperrung (dem Gegenstück des Streiks), ein für den öffentlichen Dienst noch kaum behandeltes Problem, könnten sich Überlegungen Richtung Zwangsschlichtung durchaus als hilfreich erweisen. Der Entwurf zum BPG sieht neben dem ordentlichen Schlichtungsverfahren insbesondere für Teuerungsausgleich und Sozialplan notfalls eine Zwangsschlichtung vor (Art. 15 Abs. 4, Art. 27 Abs. 5 und Art. 34 Abs. 3 Entwurf BPG).

C. *Vertragsloser Zustand*

Wo Arbeitsverhältnisse mittels Gesamtarbeitsvertrag geregelt werden, besteht auch immer die Möglichkeit eines vertragslosen Zustandes. Der Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, dass solche vertragslosen Zustände im öffentlichen Dienst nicht zu einem rechtlosen Zustand werden. Dies kann primär geschehen durch die Bestimmungen über die Nachwirkung eines ausgelaufenen Gesamtarbeitsvertrags, im weiteren aber auch durch Ersatzbestimmungen. Diese können in einem generellen Verweis auf das OR⁴⁰ bestehen oder in einer Verordnung, die ausdrücklich nur im Falle eines vertragslosen Zustandes zur Anwendung kommt.

VIII. Schlussbemerkung

Die Zukunft wird weisen, ob der Gesamtarbeitsvertrag die Liberalisierung und Flexibilisierung im öffentlichen Dienstrecht einerseits fördern, andererseits aber auch die Arbeitnehmer vor möglichen Auswüchsen schützen kann. Damit sich der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst durchsetzen kann, müssen allerdings minimale gesetzliche Vorschriften zum öffentlichen Gesamtarbeitsvertrag aufgestellt werden. Ein blosser Verweis auf das OR erscheint angesichts der Bedeutung des Legalitätsprinzips und des Gleichbehandlungsgebots im öffentlichen Recht als ungenügend. Der Entwurf des BPG weist hier sicher eher in die richtige Richtung als die minimalen Bestimmungen im geltenden Personalgesetz des Kantons Zürich. Eine analoge, dem öffentlichen Recht angepasste Anwendung des privatrechtlichen Gesamtarbeitsvertragsrechts ist in jedem Falle sinnvoll und unumgänglich.

⁴⁰ Vgl. Art. 6 Abs. 2 Entwurf BPG.

Literaturverzeichnis

- AEBI DORIS, Weiterbildung zwischen Markt und Staat, Chur und Zürich 1995.
- ALBRECHT ANDREAS, Der Begriff der gleichwertigen Arbeit im Sinne des Lohn-gleichheitssatzes «Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit», Diss., Basel 1998.
- ANDERMATT ARTHUR, Bemerkungen zum Beamtenstreik, Demokratische Rechte im öffentlichen Dienst, collection volk + recht, 1983, 35 ff.
- ARIOLI KATHRIN (Hrsg.), Frauenförderung durch Quoten, Basel und Frankfurt am Main 1997 (zit. Frauenförderung).
- ARIOLI KATHRIN (Hrsg.), Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann, Basel und Frankfurt am Main 1996 (zit. Gleichstellung).
- ARIOLI KATHRIN, Die Rechtsfigur der indirekten Diskriminierung, AJP 1993, 1327 ff. (zit. Rechtsfigur).
- ARIOLI KATHRIN, Frauenförderungsmassnahmen im Erwerbsleben unter besonderer Berücksichtigung der Verfassungsmässigkeit von Quotenregelungen, Diss., Zürich 1992 (zit. Frauenförderungsmassnahmen).
- ARIOLI KATHRIN, Sind Quoten wirksame Mittel zur Frauenförderung?, Recht, Macht und Gesellschaft, Zürich 1995 (zit. Quoten).
- AUBERT MARTIN, Bildungsrechtliche Leistungsbeurteilungen im Verwaltungsprozess, Diss., Bern 1997.
- AUER ANDREAS, Die schweizerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Basel und Frankfurt am Main 1984 (zit. Verfassungsgerichtsbarkeit).
- AUER ANDREAS, Les mesures positives et l'art. 4 al. 2 Cst., AJP 1993, 1336 ff. (zit. mesures).
- AUER ANDREAS/MARTENET VINCENT, Quoten, Demokratie und Föderalismus, in: F-Frauenfragen 1/98, 49 ff.
- AUER CHRISTOPH, Streitgegenstand und Rügeprinzip im Spannungsfeld der verwal-tungsrechtlichen Prozessmaximen, Diss., Bern 1997 (zit. Streitgegenstand).
- AUMANN KURT, Vom Amt zum Unternehmen, in: Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz, hrsg. von Peter Hablützel e. a., Bern/Stuttgart/Wien 1995, 205 ff.
- BADURA PETER/EHLERS DIRK/ERICHSEN HANS-UWE/VON MÜNCH INGO/OSSENBÜHL FRITZ/RUDOLF WALTER/RÜFNER WOLFGANG/SALZWEDEL JÜRGEN, Allgemeines Verwaltungsrecht, hrsg. von Hans-Uwe Erichsen und Wolfgang Martens, 10. Aufl., Berlin/New York 1995.
- BARDE MICHEL, Efficacité et le droit de la fonction publique, in: Effizienz und öffentliches Dienstrecht, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), 1990, 47 ff.
- BARONE ANNE-MARIE, Art. 9 und 10 GIG, in: Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, hrsg. von Bigler-Eggenberger Margrith/Kaufmann Claudia, Basel und Frankfurt am Main 1997.
- BATTIS ULRICH, Berufsbeamtentum und Leistungsprinzip, Zeitschrift für Beamtenrecht 1996, 193 ff. (zit. Berufsbeamtentum).