

Bojan Tičar

Die Rechtsstellung und die Entlohnung der Direktoren im öffentlichen Sektor in Slowenien

Seit dem In-Kraft-Treten der neuen Entlohnungsregelung im öffentlichen Sektor in Slowenien sind bereits mehr als drei Jahre vergangen. Das slowenische Gesetz über das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor wurde im Juni 2002 verabschiedet, hat aber seitdem bereits mehrere Änderungen und Ergänzungen erfahren. Die wichtigsten Änderungen brachte die Novelle vom Mai 2005, die am 1.3.2006 in Kraft getreten ist.

Im nachfolgenden Beitrag werden die Rechtsgrundlagen der spezifischen Stellung der Direktoren und die Charakteristika des neuen Entlohnungssystems im slowenischen öffentlichen Sektor dargestellt. Zunächst wird definiert, was „öffentlicher Sektor“ ist und wer die „Direktoren im öffentlichen Sektor“ sind. Damit werden aus formeller und gesellschaftsrechtlicher Sicht die Grundbegriffe festgelegt und die Subjekte, die der gesetzlichen Regulierung der Entlohnung unterworfen sind, eingegrenzt. Im Anschluss daran wird das Entlohnungssystem des öffentlichen Sektors mit der Regelung der Entlohnung in den angrenzenden Sektoren verglichen. Hierzu zählen beispielsweise das Entlohnungssystem des Gesetzes über die öffentlichen Finanzen, des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung, des Gesetzes über die öffentlichen Ausschreibungen sowie des Gesetzes über die öffentlich Bediensteten. Die sich aus diesem Vergleich ergebenden Gründe für die Einführung eines eigenen Entlohnungssystems werden sodann vor Augen geführt. Abschließend wird die Rechtsstellung der Direktoren sowohl aus der Sicht des Arbeitsrechts als auch aus der Sicht des Beamtenrechts erörtert. Insbesondere wird die Problematik der ex-lege Änderung der Arbeitsverträge der Direktoren im öffentlichen Sektor, die durch die geänderten gesetzlichen Bestimmungen über die Entlohnung bedingt ist, behandelt.

I. Begriff des öffentlichen Sektors

Im slowenischen Recht wird der Begriff des öffentlichen Sektors nicht einheitlich bestimmt. Verschiedene Rechtsquellen enthalten verschiedene Definitionen, die unterschiedliche Rechtssubjekte umfassen und daher zu unterschiedlichen Bedeutungen des Begriffs führen.

Im Zusammenhang mit der Rechtsstellung des Direktors im öffentlichen Sektor sind vier gesetzliche Bestimmungen zu finden, die sich mit dem Begriff des öffentlichen Sektors systematisch auseinander setzen: Art. 3 des Gesetzes über öffentliche Finanzen (ZJF)¹, Art. 3 des Gesetzes über öffentliche Ausschreibungen (ZJN-1)², Art 1 des Gesetzes über öffentlich Bedienstete (ZJU)³ sowie Art. 2 des Gesetzes über das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor (ZSPJS)⁴. Um das Entlohnungssystem im öffentlichen

¹ Zakon o javnih financah, Amtsblatt RS 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002.

² Zakon o javnih naročilih, Amtsblatt RS 39/2000, 102/2000, 2/2004.

³ Zakon o javnih uslužbencih, Amtsblatt RS 56/2002, 110/2002, 2/2004, 23/2005, 62/2005, 113/2005.

⁴ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Amtsblatt RS 56/2002, 72/2003, 126/2003, 70/2004, 53/2005, 70/2005.

Sektor sowie dessen Geltung für die Direktoren im öffentlichen Sektor besser zu verstehen, werden diese vier angeführten Quellen gegenübergestellt und in formeller als auch inhaltlicher Hinsicht miteinander verglichen.

Die primäre Definition des Begriffs des öffentlichen Sektors ist im ZJF zu finden. Gemäß Art. 3 Z 8 leg cit gehören zum öffentlichen Sektor alle (mittelbaren und unmittelbaren) Budgetbezieher, weiter die Krankenversicherungsanstalt Sloweniens (*Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije*), die Pensions- und Invalidenversicherungsanstalt Sloweniens (*Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije*)⁵, öffentliche Wirtschaftsunternehmen, öffentliche Unternehmen sowie andere juristische Personen, die unter einem bestimmenden Einfluss des Staates oder der Gemeinden stehen. Die gegenständliche Definition geht von der ökonomischen Betrachtungsweise aus und bezieht in den öffentlichen Sektor sämtliche Rechtssubjekte ein, die von der öffentlichen Hand finanziert werden bzw. unter ihrem bestimmenden Einfluss stehen.

Von einer ähnlich extensiven Betrachtungsweise geht Art. 3 ZJN-1 aus, der die Subjekte, die die öffentlichen Ausschreibungen durchzuführen haben, bestimmt, und damit die Subjekte des öffentlichen Sektors mittelbar festlegt. Als Subjekte, die die öffentlichen Ausschreibungen durchzuführen haben, werden gemäß leg cit die (mittelbaren und unmittelbaren) Budgetbezieher bestimmt, weiter andere juristische Personen, öffentliche Unternehmen und mit diesen verbundene Gesellschaften, die von den (mittelbaren und unmittelbaren) Budgetbeziehern zwecks Befriedigung von Allgemeininteressen gegründet werden und bei denen mindestens die Hälfte der Vorstands- oder Aufsichtsratsmitglieder die Budgetbezieher ernennen können oder bei denen die Budgetbezieher über die Stimmenmehrheit (die mit den entsprechenden Anteilen oder Aktien verbunden ist) verfügen bzw. diese kontrollieren.

Aus systematischer Sicht sind die beiden erwähnten Definitionen des öffentlichen Sektors nicht zu Ende gedacht. Es bestehen keine gesetzlichen Regelungen, welche die gesellschaftsrechtlichen und regulatorischen Befugnisse des Staates (und der lokalen Gemeinden) festlegen würden, wenn diese mit öffentlichen Unternehmen oder Wirtschaftsgesellschaften, in denen sie einen bestimmenden Einfluss ausüben, in Rechtsbeziehungen treten. Selbst der Begriff des öffentlichen Unternehmens ist unbestimmt, da es sich dabei um keine eigene Rechtsform handelt und daher das öffentliche Unternehmen als solches kein eigenes Rechtssubjekt darstellt⁶.

Anders als das ZJF und ZJN-1, sind das ZJU sowie das ZSPJS dem Dilemma der Begriffe der öffentlichen Unternehmen und Wirtschaftsgesellschaften, die dem bestimmenden Einfluss des Staates oder der lokalen Gemeinden unterliegen, ausgewichen. Bei der Festlegung des Begriffs des öffentlichen Sektors in diesen Vorschriften wurden diese Begriffe nicht miteinbezogen und so sind diese öffentlichen Unternehmen und Wirtschaftsgesellschaften vom Geltungsbereich dieser Vorschriften nicht umfasst.

Im ZJU ist der Begriff des öffentlichen Sektors durch die Festlegung der Rechtsstellung des öffentlichen Angestellten – und daher mittelbar – definiert. So ist der öffentliche Angestellte als eine Einzelperson definiert, die ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Sektor abschließt, wobei sich der öffentliche Sektor aus den Organen des Staates und der

⁵ Sowohl die Krankenversicherungsanstalt als auch die Pensions- und Invalidenversicherungsanstalt gehören lediglich im Bereich der Pflichtversicherung zum öffentlichen Sektor.

⁶ Vgl. das Gesetz über die öffentlichen Wirtschaftsdienste, *Zakon o gospodarskih javnih službah*, ZGJS, Amtsblatt RS 32/1993, 30/1998.

Vorstände der lokalen Selbstverwaltungsgemeinden, öffentlichen Agenturen, öffentlichen Fonds, öffentlichen Anstalten, öffentlichen Wirtschaftsunternehmen und anderen Personen des öffentlichen Rechts, die zu mittelbaren Beziehern des staatlichen Budgets oder des Budgets der lokalen Gemeinden zählen, zusammensetzt. Wie oben bereits erwähnt, gehören nach ZJU öffentliche Unternehmen und Wirtschaftsgesellschaften, in denen der Staat oder die lokale Gemeinde den Mehrheitsanteil oder einen bestimmenden Einfluss hat, ausdrücklich nicht zum öffentlichen Sektor⁷.

Der für hier interessierende Zwecke relevante Begriff des öffentlichen Sektors wird in Art. 2 ZSPJS festgelegt. Danach beinhaltet der öffentliche Sektor die staatlichen Organe, die lokalen Selbstverwaltungsgemeinden, die öffentlichen Agenturen, Fonds, Anstalten sowie Wirtschaftsunternehmen und andere Personen des öffentlichen Rechts, die mittelbare Bezieher des staatlichen Budgets oder des Budgets der lokalen Gemeinden sind.

Bei der Beurteilung des Geltungsbereichs des gegenständlichen Gesetzes ist von der funktionellen Betrachtungsweise auszugehen. In diesem Sinne gilt das ZSPJS für alle in der staatlichen Verwaltung Beschäftigten. Zu diesen zählen die Funktionäre (diese werden ernannt oder gewählt) und die öffentlich Bediensteten (Beamte und technische Fachmitarbeiter) in der Regierung, in anderen staatlichen Organen (z.B. der Menschenrechtsbeauftragte der RS, der Rechnungshof der RS etc.), in den Ministerien, den zusammengesetzten Organen, den Regierungsdiensten, staatlichen Ämtern u.ä. Weiter gilt das Gesetz sowohl für die Funktionäre, die die legislative und rechtsprechende Gewalt ausüben (Richter, Staatsanwälte, Volksanwälte) als auch für die öffentlich Bediensteten, die die Servicefunktionen für Legislative und Rechtsprechung wahrnehmen (Fach-, administrative und technische Mitarbeiter in der Justiz, im Nationalrat und Bundesrat).

Als das Rechtssubjekt – und damit als der Arbeitgeber in der staatlichen Verwaltung und anderen angeführten Institutionen – tritt die Republik Slowenien auf. Die einzelnen Organe haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, aber sie können bevollmächtigt werden, im Namen und auf Rechnung der Republik Slowenien Rechtsverhältnisse zu begründen. Die Rechtssubjekte auf lokaler Ebene sind Städte und Gemeinden. Das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor umfasst auf diesem Niveau auch die Funktionäre und die öffentlich Bediensteten in der lokalen Selbstverwaltung. So gehören zu den Funktionären, deren Entlohnung der gesetzlichen Regulierung unterliegt, die Bürgermeister und die Vize-Bürgermeister, die ihre Funktion professionell ausüben. Hingegen gehören zu den öffentlich Bediensteten in der lokalen Selbstverwaltung die Bediensteten in der städtischen Verwaltung und in der Verwaltung der Gemeinden und lokalen Organisationen. Die staatliche Verwaltung und die lokale Selbstverwaltung bilden gemeinsam den in der slowenischen Rechtssprache geläufigen Begriff der öffentlichen Verwaltung (*javna uprava*).

Das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor ist auch auf diejenigen anzuwenden, die bei den Personen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit beschäftigt sind. Insbesondere gehören dazu die staatlichen und die lokalen öffentlichen Anstalten, die öffentlichen Wirtschaftsunternehmen, die öffentlichen Agenturen, die öffentlichen Fonds, die öffentlichen Stiftungen und in bestimmten Fällen auch die öffentlichen Kammern.

⁷ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die allgemeinen Grundsätze und Einführungsbestimmungen (bis einschließlich Art. 21 *leg cit*) des Gesetzes über die öffentlichen Bediensteten auf alle oben angeführten Subjekte, hingegen die restlichen Bestimmungen lediglich auf die staatliche Verwaltung und lokale Selbstverwaltung anzuwenden sind.

Die Tabelle 1 zeigt die formelle Geltung des behandelten Entlohnungssystems im öffentlichen Sektor, wobei die der gesetzlichen Regelung unterliegenden Subjekte nach den Kategorien der juristischen Personen eingeteilt sind.

Tabelle I

Öffentlicher Sektor – Organisatorische und statuarische Sicht		
Öffentliche Verwaltung		
1. Staatliche Verwaltung (der Staat, die Republik Slowenien, als juristische Person)	2. Lokale Selbstverwaltung (die Städte und Gemeinden als juristische Personen)	3. Personen des öffentlichen Rechts (selbständige juristische Personen)
- Vollstreckungsorgane der Gewalten (Regierung, Ministerien, zusammengesetzte Organe, Verwaltungseinheiten), - Administration in Organen der Gesetzgebung und der Rechtsprechung (Gerichte, Staats- und Volksanwaltschaft).	- Lokale Gemeinden (Gemeinden, Städte), - Organe und Organisationen der lokalen Selbstverwaltung.	- Öffentliche Anstalten, - öffentliche Agenturen, - öffentliche Fonds, - öffentliche Stiftungen, - öffentliche Wirtschaftsanstalten, - andere Personen des öffentlichen Rechts, wenn sie zu den Budgetbeziehern gehören.

Insgesamt setzt sich der öffentliche Sektor im Sinne des ZSPJU aus 3.091 Subjekten bzw. Institutionen zusammen, die alle der gesetzlichen Lohnregelung unterliegen. Den größten Teil davon machen die öffentlichen Anstalten aus, in denen ca. 105.000 Mitarbeiter beschäftigt sind. Die Zahl der einzelnen Subjekte, für die das Entlohnungssystem Geltung besitzt, ist in Tabelle 2 ersichtlich:

Tabelle 2⁸:

Bezeichnung der Budgetbezieher	Zahl
Unmittelbare Bezieher des staatlichen Budgets	240
Gemeinden	193
Lokale Gemeinden und andere lokale Gebietskörperschaften	1.071
Öffentliche Anstalten und andere öffentliche Dienstleister	1.520
Agenturen	9
Fonds und andere Träger der Pflichtversicherung	4
Öffentliche Fonds	41
Budgetfonds und Sonderkonten	3
Selbstverwaltende Völkergruppen	10
Öffentlicher Sektor (gesamt)	3.091

II. Die Rechtsstellung des Direktors

Im letzten Punkt wurden die Begriffsbestimmungen des öffentlichen Sektors in der slowenischen Rechtsordnung dargestellt; dadurch wurde der genaue Rahmen für das Ent-

⁸ Quelle: Verwaltung der Republik Slowenien für öffentliche Zahlungen (*Uprava Republike Slovenije za javna plačila*), Agentur der Republik Slowenien für öffentlichrechtliche Evidenzen und Dienstleistungen (*Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve*), 2004.

lohnungssystem im öffentlichen Sektor festgelegt. Im Anschluss wird die personale Geltung dieses Systems für die Direktoren im öffentlichen Sektor erörtert.

Das ZSPJU bestimmt in Art. 2 Ziff. 16 die Entlohnung für Vorsteher, Direktoren, Leiter und Sekretäre. In Art. 7 werden die Entlohnungsgruppen und -untergruppen für die im öffentlichen Sektor Beschäftigten festgelegt. So wird die Gruppe „B - geschäftsführende Organe bei den Budgetbeziehern“ normiert, der die Untergruppe „B 1 - Leiter, Direktoren und Sekretäre“ zugewiesen wird. Weitere Entlohnungsuntergruppen gibt es in dieser Entlohnungsgruppe nicht, so dass die Entlohnungsuntergruppe gleich auch der Entlohnungsgruppe entspricht.

Genauer ausgeführt werden die Bestimmungen des ZSPJU durch die Verordnung über die Entlohnung der Direktoren im öffentlichen Sektor⁹. Gemäß Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 leg cit sind zu den Stellen der Direktoren im öffentlichen Sektor zu zählen:

- Direktoren, Leiter und Sekretäre in der öffentlichen Verwaltung (staatliche und lokale Selbstverwaltung);
- Direktoren, Leiter und Sekretäre bei selbständigen Personen des öffentlichen Rechts¹⁰.

Ebenfalls zu den Stellen der Direktoren im öffentlichen Sektor sind die folgenden Stellen zu zählen, bei denen aber die Ernennung des Direktors anders als bei den oben angeführten Stellen erfolgt:

- Rektoren und Dekane an öffentlichen Universitäten und Fakultäten;
- Präsidenten, die nicht Funktionäre sind (z.B. Präsident der Kammer der Bauern und Waldforster, *predsednik Kmetijsko-gozdarske zbornice Republike Slovenije*);
- Direktoren der Regierungsdienste;
- Generaldirektoren und Direktoren der zusammengesetzten Organe;
- Vorsteher des Generalstabs der slowenischen Armee (*načelnik generalštaba Slovenske vojske*);
- Generaldirektoren der Direktorat¹¹;
- Hauptinspektoren;
- Generalsekretäre bzw. Sekretäre der staatlichen Organe, die nicht Funktionäre sind¹²;
- Vorsteher der Verwaltungseinheiten (*načelniki upravnih enot*);
- Direktoren bzw. Sekretäre der Gemeindeverwaltungen (*direktorji, tajniki občinskih uprav*).

Im Rahmen der Stellen der Sekretäre ist zu beachten, dass diese sich auf die Sekretäre an den Universitäten und selbständigen Hochschuleinrichtungen beziehen, hingegen nicht auf die Sekretäre an den Fakultäten, die selbst zu den öffentlichen Universitäten gehören.

Weiter ist die Entlohnungsregelung für die Direktoren im öffentlichen Sektor anzuwenden auf:

- Fachdirektoren und -leiter;

⁹ Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju, Amtsblatt RS 73/2005, 103/2005, 12/2006, 36/2006, 46/2006, 77/2006, in der Folge: Uredba.

¹⁰ Hierzu zählen öffentliche Anstalten, öffentliche Agenturen, öffentliche Fonds, öffentliche Wirtschaftsunternehmen, öffentliche Stiftungen; siehe dazu im Detail bereits oben.

¹¹ Bei den Direktorataten handelt es sich um von den Ministerien zusammengesetzte Organe, die zur staatlichen Verwaltung gehören.

¹² Zu den Funktionären sind die gewählten und die ernannten Minister, die staatlichen Sekretäre, die Richter und die Staatsanwälte zu zählen.

- Stellvertreter der Direktoren sowie Mitglieder der Vorstände (z.B. der öffentlichen Fonds), wenn der Vorstand das geschäftsführende Organ der Person des öffentlichen Rechts ist, auf die das ZSPJU anzuwenden ist.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der „Direktor“ (*direktor*) im Sinne des ZSPJU in anderen Rechtsquellen mit anderen Ausdrücken umschrieben wird. Während im Kontext des Volks- und Mittelschulwesens der Ausdruck des Schulleiters (*ravnatelj*) verwendet wird, spricht das Gesetz betreffend das Hochschulwesen vom Rektor (*rektor*) oder Dekan (*dekan*); in den Vorschriften über das Gesundheitswesen findet sich einerseits der Ausdruck Direktor, wobei dieser ein Managing Direktor (*poslovni direktor*) oder aber ein Fachdirektor (*strokovni direktor*) sein kann; andererseits kommt aber auch der Ausdruck Präsident (*predsednik*) vor.

Die Stellung des Direktors in der öffentlichen Verwaltung wird durch das ZJU geregelt. Gemäß Art. 80 *leg cit* ist die Direktorenstelle eine Beamtenstelle, durch die die Bevollmächtigungen betreffend Leitung, Abstimmung und Organisation der Arbeit im Organ vollzogen werden. Diese Stellen gibt es:

- in Ministerien: Generaldirektor, Generalsekretär und Leiter der Organisationseinheiten;
- bei den vom Ministerium zusammengesetzten Organen: Direktor und Leiter der Organisationseinheiten;
- in Verwaltungseinheiten: Vorsteher der Verwaltungseinheit und Leiter der Organisationseinheiten;
- in Regierungsdiensten: Direktor und Leiter der Organisationseinheiten;
- in der Verwaltung von lokalen Gemeinden: Direktor und Leiter der Organisationseinheiten.

Als solche Stellen gelten auch diejenigen der Stellvertreter und der unmittelbaren Mitarbeiter der Angeführten. Gemäß ZJU wird eine derartige Stelle für die Dauer von fünf Jahren besetzt. Ausgewählt werden die Stelleninhaber aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung (Art. 82 ZJU).

Zu den wichtigsten allgemeinen Vorschriften, die die personelle und arbeitsrechtliche Stellung der Direktoren im öffentlichen Sektor regeln, gehört das Gesetz über die Arbeitsverhältnisse¹³, das in Art. 72 den Arbeitsvertrag mit geschäftsführenden Personen (*pogodba o zaposlitvi s poslovodnimi osebam*) regelt. Dabei ist vorzuschicken, dass die arbeitsrechtlichen Vorschriften den Ausdruck „Direktor“ (*direktor*) nicht verwenden, sondern vielmehr den der „geschäftsführenden Person“ (*poslovodna oseba*) und dass das ZDR grundsätzlich nicht zwischen den geschäftsführenden Personen im öffentlichen Sektor und denen im Privatsektor differenziert.

Bei jedem Arbeitsvertrag handelt es sich - im Grunde genommen - um einen individuellen Vertrag, der seine Rechtsgrundlage sowohl in gesetzlichen Bestimmungen als auch in den Kollektivverträgen hat. Um in der täglichen Praxis zu betonen, dass in den Arbeitsverträgen mit Direktoren Sonderbestimmungen vereinbart werden können, wird ein solcher Arbeitsvertrag umgangssprachlich als „der individuelle Vertrag“ (*individualna pogodba*) bezeichnet. Es sei jedoch darauf hinzuweisen, dass das ZDR den Ausdruck des individuellen Vertrags nicht kennt, und es daher aus rechtlicher Sicht nur richtig ist, von einem „Arbeitsvertrag mit geschäftsführenden Personen“ und nicht von einem „individuellen Vertrag“ zu sprechen.

Durch einen Arbeitsvertrag mit geschäftsführenden Personen wird ein zweifaches Rechtsverhältnis zwischen der geschäftsführenden Person und dem Arbeitgeber (dem

¹³ Zakon o delovnih razmerjih, Amtsblatt RS 42/2002, 79/2006, in Folge: ZDR.

Rechtssubjekt, dessen Geschäfte geführt werden) begründet. Einerseits liegt ein gesellschaftsrechtliches Rechtsverhältnis vor, das durch die – durch Sondervorschriften geregelte – Funktion des geschäftsführenden Organs determiniert wird, andererseits handelt es sich dabei um ein arbeitsrechtliches Rechtsverhältnis, das durch die arbeitsrechtlichen Vorschriften geregelt ist¹⁴. Beiden Rechtsverhältnissen liegt die Arbeit zu Grunde, welche die geschäftsführende Person im Rahmen ihrer Funktion zu erbringen hat. Grundsätzlich unterscheidet sich die Stellung der geschäftsführenden Person von der Stellung eines abhängigen Arbeitnehmers, der in einen organisierten Arbeitsprozess – entsprechend den Anordnungen und unter der Aufsicht des Arbeitsgebers – eingegliedert wird. Denn das Wesen der Geschäftsführung zeichnet sich dadurch aus, dass eine geschäftsführende Arbeit nicht in Abhängigkeit, sondern nur selbständig, unabhängig und zielgerichtet erbracht werden kann. Aus diesem Grund können für geschäftsführende Personen Sonderbestimmungen, die von den allgemeinen arbeitsrechtlichen Standards abweichen, vereinbart werden; diese müssen aber im Arbeitsvertrag festgeschrieben und geregelt werden. Obwohl Sondervereinbarungen über bestimmte Arbeitsbedingungen abweichend vom ZDR getroffen werden können, sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass die Parteien bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses nicht völlig frei sind, sondern dabei einige zwingende Vorschriften zu beachten haben¹⁵.

Obwohl das ZDR nicht zwischen den geschäftsführenden Personen im öffentlichen Sektor und den geschäftsführenden Personen im Privatsektor differenziert, bestehen dennoch einige wichtige Unterschiede zwischen diesen. So kann im öffentlichen Sektor der Umstand nicht außer Acht gelassen werden, dass der Direktor bzw. die geschäftsführende Person ein Beamter ist, auf den das ZJU anzuwenden ist. In diesem Zusammenhang ist auf die Regelung des Art. 16 leg cit hinzuweisen, wonach der Arbeitgeber dann, wenn dies den öffentlichen Mitteln zur Last fallen würde, keinem Beamten mehr Rechte einräumen darf als dies im Gesetz, in den Durchführungsvorschriften oder im Kollektivvertrag bestimmt ist. Durch die letzte Novelle¹⁶ wurde eine ähnliche Regel auch in das ZSPJU integriert. So bestimmt Art. 3 Ziff. 3 leg cit, dass durch den Arbeitsvertrag die Entlohnung eines Beamten und eines Funktionärs nicht höher bestimmt werden darf, als diese im Gesetz, in Durchführungsvorschriften und anderen Akten sowie in Kollektivverträgen festgesetzt ist.

Im Verhältnis zum ZDR gelten das ZJU und das ZSPJU als Sondervorschriften, so dass hinsichtlich der im Widerspruch zum ZDR stehenden Vorschriften die Regel *lex specialis derogat legi generali* anzuwenden ist. Mit anderen Worten: für die arbeitsrechtliche Stellung der Direktoren im öffentlichen Sektor gilt im Allgemeinen das ZDR, jedoch nur insoweit, als das ZJU oder das ZSPJU nichts anderes bestimmen. In concreto bedeutet dies, dass im Falle eines Arbeitsvertrags mit einer geschäftsführenden Person der Arbeitgeber die gesetzlichen Bestimmungen über die Beschränkung der Arbeitszeit, der Nachtarbeit, die Pausen, die tägliche und wöchentliche Erholung nicht zu beachten braucht, wenn die Arbeitszeit im Voraus nicht eingeteilt werden kann bzw. wenn der Arbeitnehmer seine Arbeitszeit selbständig einteilen kann und diesem bei der Arbeit Sicherheit und Gesundheit gewährleistet werden. In personeller Hinsicht beschränkt sich

¹⁴ Kresal/Kresal Šoltes/ Senčur Peček, Komentar zakona o delovnih razmerjih (Kommentar zum Gesetz über die Arbeitsverhältnisse) (2002) – CD ROM.

¹⁵ So schließen z.B. Art. 16 ZJU und Art. 3 ZSPJS die Möglichkeit aus, dass der Arbeitgeber der geschäftsführenden Person eine gesetz- und kollektivvertragswidrige Entlohnung gewährt. Siehe dazu im Detail gleich unten.

¹⁶ Amtsblatt RS 70/2005.

die Geltung dieser Regelung auf die geschäftsführenden Personen; auf die Arbeitnehmer mit besonderen Bevollmächtigungen und Haftungen ist sie hingegen nicht anzuwenden.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Direktoren im privaten Sektor und jenen im öffentlichen Sektor ist, dass der Arbeitsvertrag mit der geschäftsführenden Person im privaten Sektor ausnahmsweise ohne vorhergehende öffentliche Bekanntmachung der freien Dienststelle abgeschlossen werden kann (Art. 24 ZDR), während der Abschluss des Arbeitsvertrags mit einem Direktor im öffentlichen Sektor nur nach dem durchgeführten Ausschreibungsverfahren erfolgen darf (Art. 60 und 82 ZJS). Bezüglich der Direktoren der juristischen Personen im öffentlichen Sektor, auf die die ersten 21 Artikel des ZJU anzuwenden sind¹⁷, ist das Auswahlverfahren und die Aufnahme der Beschäftigung in den den jeweiligen Bereich regelnden Vorschriften bestimmt. Grundsätzlich gilt auch für diese das allgemeine Prinzip der Auswahl nach einer öffentlichen Ausschreibung – und zwar in der Regel ausnahmslos.

Ebenfalls sind die Bereiche der Diensthaftung, des Konkurrenzverbots und der Konkurrenzklausele für die Direktoren im öffentlichen Sektor leicht anders geregelt als für die Direktoren im privaten Sektor. Während das Konkurrenzverbot (*konkurenčna prepoved*) das Verbot ist, während der Dauer des Arbeitsverhältnisses eine gleiche Arbeit für andere, im Konkurrenzverhältnis stehende Personen zu erbringen, handelt es sich bei der Konkurrenzklausele (*konkurenčna klavzula*) um eine zeitlich befristete Beschränkung der Erbringung derselben Arbeit nach der Beendigung des Dienstverhältnisses beim Arbeitgeber für einen anderen (z.B. darf der Direktor zwei Jahre nach der Beendigung des Dienstverhältnisses sich nicht mit einer konkurrierenden Tätigkeit beschäftigen). Das Konkurrenzverbot gilt unstrittig *ex lege* für die Direktoren im öffentlichen Sektor und im privaten Sektor. Hingegen kann die Konkurrenzklausele m.E. – insbesondere unter der Berücksichtigung der unabdingbaren Beschränkungen des Art. 16 ZJU und Art. 3 ZSPJU¹⁸ – für die Direktoren im öffentlichen Sektor nicht durchgesetzt werden. Denn die Konkurrenzklausele ist dadurch bedingt, dass der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer während des Arbeitsverhältnisses ein Entgelt zahlt, damit dieser sich nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht mit einer konkurrierenden Tätigkeit beschäftigen wird. Bei dem erwähnten Entgelt handelt es sich um eine Gehaltszulage. Der Umstand, dass im Art. 21 ZSPJU die Gehaltszulagen bei den Direktoren im öffentlichen Sektor taxativ aufgezählt sind und daher vom Gesetz her keine neuen Gehaltszulagen erlaubt sind, führt dazu, dass die Konkurrenzklausele für die Direktoren im öffentlichen Sektor keine Geltung besitzen kann, da das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor keine Rechtsgrundlage schafft, um die Direktoren für die Konkurrenzklausele entsprechend zu entlohnen.

Ähnliches gilt auch für die nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses gebührende Abfertigung. Wenn der Arbeitsvertrag beendet wird, gebührt den Direktoren im privaten Sektor grundsätzlich eine Abfertigung, die (dispositiv) im Gesetz über die Wirtschaftsgesellschaften¹⁹ geregelt wird. Für die Direktoren im öffentlichen Sektor wird das durch das Gesetz über die Höhe der Rückvergütungen der mit der Arbeit zusammenhängenden

¹⁷ Siehe dazu bereits oben. Dabei handelt es sich um Direktoren der öffentlichen Anstalten, öffentlichen Agenturen, öffentlichen Wirtschaftsunternehmen, öffentlichen Fonds und öffentlichen Stiftungen.

¹⁸ Siehe dazu bereits oben.

¹⁹ Zakon o gospodarskih družbah, Amtsblatt RS 15/2005, in der Folge: ZGD-UPB1.

Kosten und einiger anderer Einnahmen²⁰ geregelt, das bestimmt, dass die Direktoren im öffentlichen Sektor bei Beendigung ihrer Funktion nur dann zur Abfertigung berechtigt sind, wenn dies im Arbeitsvertrag bestimmt ist und wenn Sondervorschriften dies ausdrücklich zulassen. Die Vertragsfreiheit des Arbeitsgebers und Arbeitnehmers beim Abschluss des Arbeitsvertrags, bei dem die Vertragsparteien grundsätzlich die Höhe der Abfertigung vereinbaren können, ist für den Bereich des öffentlichen Sektors durch zwingende Vorschriften beschränkt und darf nicht aus den öffentlichen Finanzmitteln über den gesetzlich bestimmten Rahmen fließen.

Auch die Direktoren im öffentlichen Sektor genießen unterschiedliche Stellungen. So ist zwischen solchen, für die lediglich die Grundprinzipien des ZJU gelten²¹, und solchen, auf die das gesamte ZJU anzuwenden ist, zu unterscheiden. Jedenfalls ist die Vertragsfreiheit beim Abschluss des Arbeitsvertrags mit den Direktoren, für die lediglich die Grundprinzipien gelten, breiter ausgeprägt. Als solche seien die Direktoren (sowie Präsidenten, Schulleiter, Sekretäre u.ä.) der öffentlichen Anstalten, öffentlichen Wirtschaftsanstalten, öffentlichen Agenturen und öffentlichen Fonds zu erwähnen. Hingegen ist die Vertragsfreiheit beim Abschluss von Arbeitsverträgen mit anderen Direktoren (sowie Sekretären, Generalsekretären u.ä.) in der staatlichen Verwaltung und in der lokalen Selbstverwaltung zugunsten des Arbeitgebers eingeschränkt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf Art. 53 Ziff. 13 ZJU hinzuweisen, der bestimmt, dass der Arbeitsvertrag mit einem öffentlichen Angestellten die Bestimmung zu enthalten hat, dass die einzelnen Vertragsbestimmungen vom Arbeitgeber einseitig und gesetzesgemäß geändert werden können. Durch die Einräumung der gesetzlichen Ermächtigung zur einseitigen Änderung des Vertragsverhältnisses wird der Arbeitgeber vom Gesetz zur stärkeren Partei des Vertrags gemacht.

Abschließend möchte ich noch auf die Bestimmung des Art. 16 ZSPJU hinweisen, wonach öffentliche Bedienstete, die aufgrund der Verordnung oder eines Akts eines staatlichen Organs den Dienststellen der Entlohnungsgruppe B zugeordnet werden, nicht in eine höhere Entlohnungsgruppe aufsteigen können. Dadurch werden die Aufstiegsmöglichkeiten der Direktoren für die Zeit des Mandats an einer geschäftsführenden Stelle oder an einer Stelle im öffentlichen Sektor ausgeschlossen. Hingegen stehen allen anderen öffentlichen Bediensteten die Möglichkeiten des Aufstiegs offen.

III. Das Entlohnungssystem

Das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor wird im ZSPJU geregelt, das im Juni 2002 verabschiedet wurde. Gründe für die Entstehung des Gesetzes waren die Unübersichtlichkeit und die Komplexität der früheren Regelung, die die Entgeltverhältnisse für Funktionäre, staatliche Beamte und die im breiten öffentlichen Sektor Beschäftigten gesondert bestimmt hat.

Dem ZSPJU liegt die theoretische Definition des öffentlichen Sektors, wie diese im ZJU bestimmt ist²², zugrunde. In das einheitliche Entlohnungssystem wurden aber auch die Funktionäre miteinbezogen.

²⁰ Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov, Amtsblatt RS 87/1997, 9/1998, 48/2001, in der Folge: ZPSDP.

²¹ Bis einschließlich Art. 21 leg cit. Siehe dazu bereits oben.

²² Siehe dazu oben Pkt 1.2.

Die Systemregelung der Entlohnung im öffentlichen Sektor basiert auf folgenden vier Grundzielen²³:

- Schaffung eines gemeinsamen Entlohnungssystems für öffentliche Bedienstete und Funktionäre;
- Herstellung eines sachgerechten Bezugs zwischen der Entlohnung von öffentlichen Bediensteten und Funktionären;
- Schaffung eines anpassungsfähigen Entlohnungssystems, das die Höhe der Entlohnung an die Effizienz und den Arbeitserfolg knüpft;
- Schaffung eines übersichtlichen und kontrollierbaren Entlohnungssystems aus der Sicht der öffentlichen Finanzen.

Bei der Schaffung des neuen Entlohnungssystems wurden die ehemaligen Entlohnungskategorien durch neue ersetzt; wurden bestehende Begriffe (neu) definiert und dadurch wiederum ein Entlohnungsrahmen hergestellt.

Betreffend den Entlohnungsrahmen sind derzeit folgende sechs Kategorien, die in der Folge näher erörtert werden, von Bedeutung:

- Öffentlicher Sektor (*javni sektor*)
- Entlohnungsskala (*plačna lestvica*)
- Entlohnungsgruppe und -untergruppe (*plačna skupina in plačna podskupina*)
- Grundgehalt (*osnovna plača*)
- Gehaltszulagen (*dodatki k plači*)
- Arbeitseffizienz und zusätzliche Arbeitseffizienz (*delovna uspešnost ter dodatna delovna uspešnost*)

1. Öffentlicher Sektor

Die Kategorie des öffentlichen Sektors, von der das ZSPJU ausgeht, wurde vorangehend bereits dargestellt. Vergleicht man die unterschiedlichen gesetzlichen Festlegungen des öffentlichen Sektors, stellt man fest, dass der wesentliche Unterschied im Umfang des Geltungsbereichs des öffentlichen Sektors liegt. So sind vom Geltungsbereich der gegenständlichen Definition die öffentlichen Unternehmen sowie die Wirtschaftsgesellschaften, die einem beherrschenden Einfluss des Staates oder der lokalen Gemeinden unterliegen, ausgenommen.

2. Entlohnungsskala

Die Entlohnungsskala, durch die die früheren Quotienten zur Berechnung des Gehalts ersetzt wurden, setzt sich aus Entlohnungsklassen, für die die Höhe des Gehalts nominell bestimmt ist, zusammen. Ausgehend von der jeweiligen Dienststelle werden künftig alle Gehälter im öffentlichen Sektor in 65 unterschiedliche Entlohnungsklassen eingeteilt. In der niedrigsten Klasse beträgt das Gehalt 441,-- EUR, in der höchsten Klasse 5.427,-- EUR²⁴. Die Direktoren können zwischen der 39. und 60. Klasse eingeordnet werden. Das niedrigste Brutto-Gehalt eines Direktors im öffentlichen Sektor kann 1.957,-- EUR und das höchste Brutto-Gehalt 4.460,-- EUR betragen.

²³ *Klinar*, Sistem plač v javnem sektorju in razpolaganje s prihodki zavoda v skladu s sistemom plač javnih uslužbencev (Das Entlohnungssystem im öffentlichen Sektor und die Verfügung mit den Einnahmen einer Anstalt gemäß dem Entlohnungssystem für die öffentlichen Bediensteten), Seminarunterlagen Portorož, 17. in 18.3.2005.

²⁴ Amtsblatt RS Nr. 68/2006.

3. Entlohnungsgruppe und -untergruppe

Bei den Entlohnungsgruppen handelt es sich um die Gruppen von sachverwandten Dienststellen, die in der Reihenfolge des Alphabets von A bis J aufeinander folgen. Für die Entlohnung der Direktoren im öffentlichen Sektor ist die zweite Entlohnungsgruppe „B - geschäftsführende Organe bei den Budgetbeziehern“ am wichtigsten, der Art. 7 ZSPJU eine Entlohnungsuntergruppe „B 1 - Schulleiter, Direktoren und Sekretäre“ zugeordnet hat²⁵.

4. Grundgehalt

Die nächste wichtige Kategorie ist das Grundgehalt, das – anders als früher nach ZDR²⁶ – als der nominale Betrag des Gehalts, das in der Entlohnungsskala für die einzelnen Entlohnungsklassen erscheint, festgelegt wird. Bis ein Kollektivvertrag für den öffentlichen Sektor abgeschlossen wird, ist zusätzlich auch die Regelung des Art. 9 Uredba zu beachten, wonach den Direktoren für jedes abgelaufene Dienstjahr im Dienst eine Zulage in Höhe von 0,3% des durch das ZSPJU neu bestimmten Gehalts (und nicht- wie früher gemäß ZDR - in der Höhe von 0,5% des Grundgehalts) gebührt.

5. Gehaltszulagen

Neben der bereits erwähnten Zulage für geleistete Dienstjahre kennt das ZSPJU acht weitere Zulagen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zulagen im Gesetz taxativ aufgezählt und auf die im Gesetz bestimmte Zahl beschränkt sind. Andere Zulagen sind derzeit nicht zulässig. Die Zulagen, zu denen die öffentlichen Bediensteten und die Funktionäre gemäß den früheren Vorschriften berechtigt waren, werden nach der neuen Regelung bereits beim Grundgehalt berücksichtigt. Außerdem ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Zulagen durch den Kollektivvertrag für den öffentlichen Sektor anders geregelt werden können. Da derzeit aber kein Kollektivvertrag besteht, gilt bis zu dessen Abschluss vorübergehend die Regelung der Uredba, welche die Höhe der Zulagen nominell festsetzt²⁷.

6. Arbeitseffizienz und zusätzliche Arbeitseffizienz

Die letzte Kategorie, auf die ich in diesem Zusammenhang hinweisen möchte, ist die Arbeitseffizienz der im öffentlichen Sektor Beschäftigten, die künftig in zweifacher Hinsicht berücksichtigt werden kann. Das Gesetz räumt die Möglichkeit ein, dass die so genannte „Grund-Arbeitseffizienz“ (*osnovna delovna uspešnost*) mit der Auszahlung von bis zu zwei Gehältern innerhalb eines Geschäftsjahres und die „zusätzliche Arbeitseffizienz“ (*dotatna delovna uspešnost*) mit der Auszahlung von weiteren drei Gehältern innerhalb eines Geschäftsjahres honoriert wird. Das neue Konzept der Arbeitseffizienz ermöglicht im Falle von überdurchschnittlichen Arbeitsergebnissen oder überdurchschnitt-

²⁵ Siehe dazu im Detail bereits oben.

²⁶ Früher war das Grundgehalt mit dem Basisquotienten, der mit dem Gehalt für die erste Tarifklasse für die nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten zu multiplizieren war, bestimmt. Die Folgen der Neubestimmung des Grundgehalts werden im Detail unten bei der Darstellung der Bestimmungen der Verordnung über die Entlohnung der Direktoren im öffentlichen Sektor (Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju) erörtert.

²⁷ Siehe dazu im Detail unten.

licher Arbeitsbelastung größere Leistungsanreize als es bisher der Fall war. Gemäß ZSPJU können für die (Grund-)Arbeitseffizienz 5% der für die Grundgehälter jährlich verwendeten Mittel und für die (Zusatz-)Arbeitseffizienz die Einnahmen aus den Markt-tätigkeiten und der nicht öffentlichen Finanzierung des öffentlichen Dienstes bei Personen des öffentlichen Rechts bzw. die Mittel aus der eingesparten Rationalisierung der in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten gewidmet werden.

IV. Abschließende Bemerkungen

Abschließend wird festgehalten, dass die Gehälter aller im öffentlichen Sektor Beschäftigten der Höhe nach gesetzlich beschränkt sind. Genauer: die Beschäftigten bei den Beziehern vom staatlichen Budget können maximal die 65. Entlohnungsklasse, die Beschäftigten bei den Beziehern vom lokalen Budget die 59. Entlohnungsklasse erreichen. Dadurch wird verhindert, dass innerhalb des öffentlichen Sektors gesetzesgemäß eine – im Vergleich zu den staatlichen Funktionären – höhere Entlohnung ausbezahlt werden kann.

Die Direktoren der öffentlichen Anstalten, die gleichzeitig auch die Arbeit in ihrem „Grundberuf“ ausüben (z.B. Krankenhausdirektoren, die gleichzeitig auch Ärzte sind) können ausnahmsweise und nach ausdrücklicher Zustimmung des zuständigen Ministers ihre Arbeit auch nach der geleisteten Volldienstzeit als Notfalls- und Bereitschaftsdienst erbringen, wenn eine solche Arbeit zwecks ungestörter Tätigkeitserbringung notwendig ist. Für diese Arbeit gebühren den Direktoren das Gehalt und die Zulagen von der Dienststelle, an der sie diese Arbeit erbringen. Wenn also z.B. ein Direktor, der gleichzeitig auch als Arzt tätig ist, Überstunden in seiner Funktion als Direktor erbringt, werden diese nach seinem Direktoren-Grundgehalt berechnet. Wenn er hingegen Arbeit im Bereitschaftsdienst in seiner Funktion als Arzt erbringt, so ist diese Arbeit im Rahmen seines Arztgehaltes zu vergüten.

Die Einordnung der Direktorenstellen wird durch den dem Ressort nach zuständigen Minister vorgenommen, der dazu aufgrund des Gesetzes oder der Regierungsverordnung ermächtigt ist. Bei dieser Einordnung handelt es sich um einen allgemeinen, derivativen Verwaltungsakt, gegen den eine Einzelperson kein Rechtsmittel erheben kann, aber der Gegenstand der Beurteilung der Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof (*Ustavno sodišče RS*) sein kann.

Zum Abschluss ist darauf hinzuweisen, dass das neue Vergütungssystem im öffentlichen Sektor derzeit noch nicht endgültig ausgearbeitet ist, aber für die Direktoren bereits eingeführt wurde. Wenn das System in seiner Gesamtheit zur Anwendung gelangen wird, wird es alle öffentlichen Bediensteten und (professionellen) Funktionäre in Slowenien umfassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Entlohnungssystem stufenweise, voraussichtlich nach den einzelnen Entlohnungsgruppen und mittels Durchführungsvorschriften eingeführt werden. Die Einführung des Entlohnungssystems in jeder einzelnen Entlohnungsgruppe wird eine Änderung des ZSPJS erfordern.