

Die juristische Natur des Arbeitsverhältnisses des öffentlichen Dienstes

Auf die Frage, wie die Natur des Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Dienst ist, kann man keine von der historischen Entwicklung unabhängige Antwort geben.

In einigen westeuropäischen Staaten, vor allem in Italien, — wie es auch die in Venedig, am 1. Dezember 1979 an der ungarisch-italienischen Universitätskonferenz¹ Vorgetragenen beweisen² — sind gewisse Integrationsmerkmale des öffentlichen und privatbediensteten Rechtsverhältnisses zu bemerken. In Ungarn und in den europäischen sozialistischen Ländern hat sich die Integration dieser beiden Rechtsverhältnisse schon vor einer Generation in vollem Maße abgespielt. Heute sind wir aber in unserem Land — im Verhältnis zu der italienischen Entwicklung mit gewisser Phasenverschiebung — gerade Zeugen einer gewissen Differenzierung des einheitlich gewordenen Arbeitsverhältnisses, neben dem ziemlich uniformisierten sog. Unternehmungsarbeitsverhältnis eines neuartigen Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Dienst.

1. In dem Rechtssystem der Privatautonomie hatte das privatbedienstete Rechtsverhältnis seinen Platz eindeutig in dem Privatrecht, die Rechtsinstitution des öffentlichen Dienstes in dem öffentlichen Recht. In dieser Epoche ist die Aufgabe des öffentlichen Angestellten die Ausübung der Macht- und Behördenfunktionen des Staates der Privatautonomie, die — wie es einer unserer zeitgenössischen Gelehrten geschrieben hat — "von Seite des Angestellten eine vollständige Hingabe und Treue erfordert, seine ganze Persönlichkeit, die höchste Leistung nach seinem besten Vermögen, eventuell auch die Hinopferung seines Lebens beansprucht".³ Diese weitgehenden Anforderungen verlangen von der Staat eine gesteigert günstige Behandlungsart, die sich für den Angestellten in unterschiedlichen Vorteilen, besonders in der Sicherung der Stabilität seiner Dienststelle äußerte. Im Gegensatz zum Rechtsverhältnis der Privatangestellten, das man in dieser Epoche in unserem Land den Anforderungen des Vermögensverkehrs

¹ Die Konferenz fand in der Organisierung der Universität La Foscari von Venedig und der Eötvös-Loránd-Universität in Budapest statt. Die vorliegende Abhandlung wurde nach dem an der Konferenz gehaltenen Vortrag des Verfassers angefertigt.

² Hinsichtlich der Konferenzmaterials siehe: „Impiego pubblico e impiego privato versi l'unificazione?“ Padova, 1981.

³ Magyari, Zoltán: Magyar Közigazgatás (Ungarische Verwaltung), Budapest, 1942, 387, s.

entsprechend und von Einsicht des Arbeitgebers abhängig zu jeder Zeit abbrechen konnte: gilt die staatsdienstliche Anstellung für ein ganzes Leben und dementsprechend kann die Stellung — der Hauptregel nach — nur auf Disziplinarweg abgeschafft werden. Es rührte von dieser abweichenden Natur des staatsdienstlichen Rechtsverhältnisses her, daß man zu jener Zeit dies als eine Institution des öffentlichen Rechts in Evidenz halten mußte.

2. Nach den in der Zwischenzeit in unserem Land erfolgten tiefgreifenden gesellschaftlich-wirtschaftlichen Veränderungen wandelte sich der Staatsdienst beträchtlich um. Die Aufgaben der Werktätigen in den Unternehmen, die durch die Sozialisierung der Wirtschaftsführung und der Produktion ins Staatseigentum gelangten, waren von direktem Gesellschaftsinteresse, obgleich zur gleichen Zeit — als die andere Seite des Vorganges — auch die frühere, privilegierte Lage des Staatsdienstes eingestellt wurde. Dies hatte wohlbegründet, daß unser im Jahre 1951 in Kraft getretene Arbeitsrechtskodex⁴ das Arbeitsverhältnis der betrieblichen und staatsdienstlichen Angestellten im Grunde genommen einheitlich regelte. Im Zusammenhang damit verschwand der Hauptunterschied zwischen ihrer Rechtslage, demnach das Arbeitsverhältnis der Werktätigen eines Unternehmens, neben einer von der Diskretion der Arbeitsgeber abhängigen, keine Rechtfertigung bedürfenden Kündigung — mit Dazwischenschaltung der Kündigungsfrist — jederzeit aufgehoben werden konnte, das Arbeitsverhältnis der Angestellten des öffentlichen Dienstes durfte dagegen nur auf Disziplinarweg beendet werden. Nach der Integration kam in Hinsicht auf den beiden Kategorien ein einheitlicher Mittelweg zur Geltung, einerseits eine Kündigung mit ausführlich angeführten Kündigungsgründen, andererseits kann aber eine fristlose Entlassung auf Grund eines Dienstvergehens, mit einem im Laufe eines Disziplinarverfahrens gefällten Beschluß erklärt werden.

3. Das in Ungarn 1968 eingeführte neue Wirtschaftslenkungssystem — wie bekannt — hat den sog. regulierten Markt ins Leben gerufen und das Gewinninteresse der Unternehmungen bei der Wirtschaftsführung geschaffen, bot aber zugleich eine Möglichkeit bei der Anregung der Werktätigen des Unternehmens dem Unternehmungsgewinn eine Rolle zuzuschreiben. Das Wesen der neuen Wirtschaftslenkung besteht darin, daß die einzelnen Unternehmen über die für die Wirtschaft benötigten wichtigsten Informationen verfügen, folglich ist es das Unternehmen, das bei seinen eigenen Wirtschaftstätigkeiten am richtigsten entscheiden kann. Deshalb muß die Selbständigkeit des Unternehmens (die relative Unabhängigkeit vom Staat) gesichert und das Unternehmen an der erfolgreichen Wirtschaftsführung auch interessiert gemacht werden. Diese Interessiertheit wird dadurch verwirklicht, daß das Personaleinkommen bzw. Erwerb der Werktätigen des Unternehmens entscheidend von der Gestaltung des Unternehmungsgewinnes abhängt, das das Ergebnis des Unternehmens zum Ausdruck bringen läßt.

Das Wirken des beschriebenen Wirtschaftslenkungsmodelles hat in unserem Land wieder die Frage des staatsdienstlichen Arbeitsverhältnisses aufgeworfen. Während bei der Tätigkeit des Unternehmens dem Gewinninteresse eine beträchtliche Rolle zukam, wurde bei den Verwaltungsorganen selbstverständlich keine ähnliche Interessiertheit ausgebildet. Dieses Vakuum mußte bzw. muß durch eine andere Interessiertheit ersetzt werden, denn die

⁴ Gesetzesverordnung Nr. 7. von 1951.

Angestellten des öffentlichen Dienstes üben im sozialistischen Staat natürlich eine sehr wichtige Rolle aus; auch unter den Verhältnissen der neuen Wirtschaftslenkung. Neben den traditionellen Verwaltungsaufgaben haben sie auch die Aufgabe, die selbständig wirtschaftenden Unternehmen bei Berücksichtigung der anregenden Parameter der Gewinninteressiertheit nachzuprüfen und zu kontrollieren, und in dessen Rahmen u.a. die Reinheit des Spieles zu garantieren und zu sichern, d.h. daß die Ergebnisse der einzelnen Unternehmen wirklich zutreffend festgestellt und bewertet werden. Solange der Unternehmungswerktätige im Laufe seiner Arbeit primär das Gewinninteresse des Unternehmens vor Augen hält, sollte der Angestellte des öffentlichen Dienstes bei direkter Berücksichtigung des gesamtgesellschaftlichen Interesse arbeiten. Im Laufe dessen — im Interesse der Unabhängigkeit von unerwünschten Einwirkungen — mußte die Stabilität verstärkt werden und an Stelle des Gewinninteresses war bzw. ist ein eigenartiges auch moralisch durwobenes Interessiertheitsmodell auszuarbeiten.

4. Nun sollte man die in der Einleitung erwähnte Frage näher untersuchen. Was ist denn für die Rechtsnatur der ungarischen staatsdienstlichen Arbeitsverhältnis nach solchen Vorgefallenen charakteristisch? Meine Antwort lautet: auch unter solchen Umständen sehe ich keinen qualitativen Unterschied zwischen dem in unserem Land bestehenden allgemeinen (betrieblichen) Arbeitsverhältnis und dem des öffentlichen Dienstes. Der Unterschied ist nur stufenmäßig und quantitativ. Der Werkstätige entfaltet die Arbeit in beiden Arbeitsverhältnisformen im Interesse der Gesellschaft und in beiden Formen machen sich die Grundsätze des sozialistischen Arbeitsrechts geltend, so besonders das Recht auf Arbeit und das Prinzip der Entlohnung nach der Arbeit, ferner der Grundsatz der Arbeitsdisziplin und des Schutzes der Werkstätigen, sowie das Prinzip, daß der Angestellte an der Lenkung und Kontrolle beteiligt ist.

Die Abweichung der beiden Rechtsverhältnisformen läßt sich nur darin zeigen, *wie* der Angestellte bzw. Werkstätige im Laufe seiner Arbeitsverrichtung *das Gesellschaftsinteresse vor Augen hält*. Der Unternehmungswerktätige tut es *indirekt*, als das Interesse seines kollektivisierten Unternehmens, der öffentliche Angestellte macht es *direkt*. Der Unternehmungswerktätige ist an der gewinnreichen, ergebnisvollen Wirtschaftsführung interessiert und deshalb sollte er seine Aufmerksamkeit auf die Anforderungen der im Interesse der Gesamtgesellschaft vom Staat geregelten Wirtschaftsumgebung (auf den Markt) richten. Der öffentliche Angestellte muß aber das gesamtgesellschaftliche Interesse direkt berücksichtigen.

Der abweichende Charakter der Arbeitsverrichtung in dem öffentlichen Dienst und in betrieblichem Arbeitsverhältnis zieht die in gewissem Kreis abweichende Rechtsstellung der Subjekte der beiden Rechtsverhältnisse notwendigerweise nach sich. Die Zeit reicht nicht dafür, daß ich die genannten Abweichungen näher darlege. Ich möchte nur darauf hindeuten, daß die Pflichten des Angestellten im öffentlichen Dienst weitreichender sind und seine Verantwortung größer ist als die des Unternehmungswerktätigen. So muß er z.B. härtere Disziplinarstrafen erleiden und er ist auch unter höheren zahlenmäßigen Limiten zur Verantwortung zu ziehen. Dafür genießt er auch einen größeren Schutz, d.h. er kann an Stelle der durch das betriebliche Gewinninteresse gesicherten Anregung an einer gewissen eigenartigen

Abschätzung von moralischer Natur teilhaben. Damit werden nicht die Auszeichnungen gemeint, die auch der Unternehmungswerktätige erhalten kann, sondern die Möglichkeit, einen bestimmten Titel zu erhalten, die aber auch mit finanziellen Zuwendungen verbunden sind. Sei mir jedoch gestattet, anstatt der Darlegung der vielseitigen Abweichungen dieser beiden Status, den kräftigeren Schutz des Angestellten im öffentlichen Dienst vorzulegen, mit Übersicht auf die Regelungen, die die Einstellung des Arbeitsverhältnisses betreffen. Der beste Prüfstein des gesamten Arbeitsrechtes und aller Arbeitsverhältnisformen ist ja, auf welche Art die Einstellung des Arbeitsverhältnisses sich vollziehen kann.

5. Unser erstes, nach der Sozialisierung der Wirtschaftsführung 1951 herausgegebenes arbeitsrechtliches Gesetzbuch hatte im wesentlichen die abweichende Rechtslage der früheren Privatangestellten und staatsdienstlichen Angestellten aufgehoben und — wenn ich mich so ausdrücken darf — in gewissem Sinne alle Werkstätigen zu einem Angestellten des öffentlichen Dienstes gemacht. Dies bedeutete, daß die Kündigung ohne Begründung der Privatangestellten beseitigt wurde. Der Arbeitgeber konnte seine Kündigung nur durch irgendeine der im Gesetz eingehend angeführten und ziemlich begrenzten Kündigungsgründe begründen. Und wenn die Kündigung diesen Anforderungen nicht angemessen war, konnte der Angestellte einen Anspruch auf die Wiederherstellung seines Arbeitsverhältnisses erheben und für diese — bis zu dessen Durchführung — ausgefallene Zeit die Rückvergütung seines Durchschnittsgehaltes beanspruchen. Diese Regelung war gleichermaßen maßgebend für das Rechtsverhältnis des Arbeiters und des staatsdienstlichen Beamten. Also den letzten konnte man nicht durch Disziplinarverfahren, sondern im Falle des Vorliegens eines Kündigungsgrundes auch mittels einer Kündigung entfernen. Für die Integration ist aber charakteristisch, daß auch das Arbeitsverhältnis des Arbeiters im Disziplinarweg, mit einem auf vorschriftsmäßigen Disziplinarverfahren beruhenden, gerechtfertigten, schriftlichen Disziplinarbeschluß beendet werden konnte.

Nach der Einführung des neuen Wirtschaftslenkungssystems im Jahre 1968 mußte sich die obengenannte uniformierte Regelung der Anstellerskündigung notwendigerweise verändern, oder sich differenzieren. Im Bereich des Unternehmungsverhältnisses war erforderlich, die Starrheiten der Anstellerskündigung aufzulösen; dementsprechend wurde das System der kategorisch angeführten gesetzmäßigen Kündigungsgründe aufgehoben. Mit Rücksicht auf das Recht auf Arbeit blieb jedoch die an Begründung gebundene schriftliche Anstellerskündigung erhalten; dem Gesetz entsprechend ist der Arbeitgeber berechtigt aus irgendeinem Grund das Arbeitsverhältnis des Angestellten einzustellen, wenn die Kündigungsbegründung offensichtlich und der Wahrheit angemessen ist.⁵ Die Stellungnahme⁶ des Arbeitskollegiums des Obersten Gerichtes bemerkte noch hierzu, daß die Begründung der Kündigung nicht nur tatsächlich, sondern auch logisch wahrhaftig (d.h. auch gründlich) sein sollte. In der Stellungnahme wurde erklärt, daß die Begründung deutlich, d.h. konkret sein muß.

Im Bereich des Arbeitsverhältnisses des öffentlichen Dienstes dagegen ist die Rechtsentwicklung zum System der gesetzlichen Kündigungsgründe zurückgekehrt, um aus den genannten Gründen die Stabilität des Zustandes

⁵ § 26. des Gesetzes II. von 1967. (Arbeitsgesetzbuch).

⁶ Die Stellungnahme Nr. 95. des Arbeitskollegiums des Obersten Gerichtes.

der Angestellten im öffentlichen Dienst zu steigern. Es ist beachtenswert, daß diese gesetzlichen Kündigungsgründe weit engere Möglichkeit zur Abschaffung der Arbeitsverhältnisse geben als die von der Einführung des neuen Wirtschaftslenkungsmodells vorhandenen gesetzlichen Kündigungsgründen. Die beweist, daß unter den entstandenen neuen Gesellschaftsverhältnissen die Angestellten des öffentlichen Dienstes nicht nur besser als die heutigen Unternehmungswerktätigen geschützt werden, sondern man muß ihnen einen festeren Status gewähren, als die generelle Stabilität der Angestellten in der früheren Periode.

Sei mir gestattet, die früheren allgemeingültigen Kündigungsgründe und die für öffentliche Angestellte, genauer für diejenigen in leitender Stellung oder für mindestens seit 15 Jahren beschäftigte Angestellten des öffentlichen Dienstes maßgebenden gegenwärtigen Kündigungsgründe zu vergleichen:

— Früher war einer der Kündigungsgründe, daß das Unternehmen eingestellt wurde. Heute kann die Einstellung des Verwaltungsorgans nur in dem Falle den Kündigungsgrund bilden, wenn in gegebenen Zweig der Staatsverwaltung kein Arbeitskreis gleicher Art vorhanden ist, in den man den öffentlichen Angestellten versetzen könnte.

— Ein anderer Kündigungsgrund war früher, wenn das Unternehmen umorganisiert wurde. Ein ähnlicher, aber engerer Kündigungsgrund bedeutet heute, wenn der Ministerrat eine Statusverminderung für den gegebenen Zweig der Staatsverwaltung in dem Maße verordnet, daß es keine Möglichkeit mehr zur weiteren Beschäftigung des Angestellten besteht. Ein ähnlicher, aber ebenfalls enger, neuer Kündigungsgrund ist, wenn die Tätigkeit des Verwaltungsorgans eingestellt wurde, innerhalb deren der Angestellte seine Arbeit verrichtet hatte. Beide Kündigungsgründe sind erst dann durchzusetzen, wenn — wie gesagt — auf dem gegebenen Gebiet der Staatsverwaltung kein ähnlicher Arbeitskreis vorhanden ist, wo man den öffentlichen Angestellten versetzen könnte.

— Zum Schluß war der dritte Fall der früheren Kündigungsverhalte, wenn der Angestellte seine Arbeit wiederholt nicht richtig verrichtet oder für diese Arbeit unfähig ist. Als ähnlicher, aber gleichfalls enger Kündigungsgrund ist heute in der Staatsverwaltung bekannt, daß der Angestellte bei Verrichtung seiner Arbeit in eine unvereinbare Situation geriet bzw. für diese Arbeit andauernd unfähig wurde und in dem gegebenen Zweig der Staatsverwaltung kein ähnlicher bzw. ihm passender Arbeitskreis vorhanden ist, wo er versetzt werden könnte.

Über den letzten, auch heute noch vorhandenen Kündigungsgrund möchte ich jetzt nicht eingehend sprechen, es ist die Erwerbung der Pensionsberechtigung und da gibt es von der Natur der Sache her keine Ausnahme, wie es auch nicht zu ändern ist, daß die Jugend vergeht.

6. Diese geschützte Rechtslage des öffentlichen Dienstes, wie gesagt, bedeutet aber nicht, daß die Rechtsnatur des öffentlichen Arbeitsverhältnisses im Grunde anders wäre, als die des gewöhnlichen (Unternehmens-) Arbeitsverhältnisses, da die gemeinsamen Züge der beiden Arbeitsverhältnisse trotz der genannten Abweichungen auch heute überwiegend sind. Es ist nicht meine Aufgabe, diese darzulegen, aber sei mir erlaubt, daß ich mit wenigen Worten die in Ungarn geltende Ordnung der Arbeitsstreite darlege, die bei den beiden Arbeitsverhältnissen gleich sind, ohne deren Kenntnis wäre aber weder das vom Schutz der Rechtsstellung des Unternehmungswerktätigen, noch vom

Rechtsschutz des öffentlichen Angestellten geschaffene Bild vollständig.⁷ Der Arbeitsstreit ist ein Streitfall zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer, der sich aus dem Arbeitsverhältnis, im Zusammenhang mit den Rechten und Verpflichtungen ergibt. Sein erstes Forum ist bei uns die Betriebschiedskommission (Konfliktkommission), die in einem dreigliedrigen Rat verfährt. Ihr Vorsitzender, ihr stellvertretender Vorsitzender und ihre Mitglieder werden auf gemeinsamen Vorschlag des Arbeitgebers und der Gewerkschaft von den Werktätigen gewählt. Der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und die Mitglieder der Betriebskommission bzw. Konfliktkommission genießen — zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit — einen für die Gewerkschaftsfunktionäre gesicherten Schutz. Das Verfahren der Konfliktkommission wird anhand eines Antrages eingeleitet. Die Beurteilung des Antrags geschieht an einer öffentlichen Verhandlung, als die Konfliktkommission gewisse vereinfachte Verfahrensvorschriften befolgt, die Prozeßgrundsätze aber vor Augen gehalten, ihre Beschlüsse faßt.

Der Beschluß kann sowohl vom Arbeitgeber als auch vom Werktätigen vor dem Arbeitsgericht mit einer Klage angefochten werden. In jedem Komitat bzw. Bezirk ist ein Arbeitsgericht tätig; die Aufsicht über seine Tätigkeit wird von dem Präsidenten des Komitats- bzw. Bezirksgericht ausgeübt. Das Arbeitsgericht ist ein aus einem Berufsrichter und zwei Schöffen bestehender Rat. Der Berufsrichter wird auf Vorschlag des Justizministers von dem Präsidialrat der Volksrepublik für unbestimmte Zeit gewählt. Der Schöffe des Arbeitsgerichtes wird auf Vorschlag der zuständigen Gewerkschaft von den Komitats- bzw. Bezirksräten für vier Jahre gewählt. Das Arbeitsgericht verfährt den Regeln der Zivilprozeßordnung entsprechend. Gegen seine Beschlüsse in Arbeitsstreitfällen ist die Berufung an den Komitatsgericht bzw. Bezirksgericht nur in bestimmten besonderen Sachgebieten zulässig.

7. Die Angestellten der lokalen und zentralen Organe der Staatsverwaltung der Staatsmacht, einschließlich auch die Beamten der Rechtspflege, gehören zum Kreis der öffentlichen Angestellten und genießen den bereits erwähnten verstärkten Schutz. Ich muß doch einige Worte von den Berufsrichtern sagen, deren Aufgabenkreis eine eigenartige Regelung ihrer Rechtslage erforderte.

Die Berufsrichter sind laut Verfassung der Ungarischen Volksrepublik unabhängig und sind nur an das Gesetz gebunden. Die Berufsrichter werden von dem Präsidialrat der Volksrepublik für eine unbestimmte Dienstzeit gewählt. Zum Berufsrichter kann ein unbestrafter, unbescholtener ungarischer Staatsbürger mit Wahlrecht gewählt werden, der das 24. Lebensjahr vollendet hat, eine juristische Universitätsbildung hat und die richterliche Fachprüfung ablegte.⁸

Eine wesentliche Garantie der richterlichen Unabhängigkeit ist, daß das Arbeitsverhältnis des Richters nur durch Abberufung im Disziplinarweg und in einem engen Kreis durch Enthebung beendet werden kann.

In den Disziplinaraffären der Richter verfahren das Komitatsgericht (Bezirksgericht), bzw. die Disziplinarräte, deren Mitglieder von den Richtern des Obersten Gerichts gewählt werden. Gegen ihren Beschluß ist eine Berufung zulässig. Über den Vorschlag des Disziplinarrates bezüglich der Abberufung eines Richters entscheidet per Präsidialrat der Volksrepublik.

⁷ §§ 63. und 66 des Arbeitsgesetzbuches, sowie §§ 349—358. des Gesetzes über der Zivilprozeßordnung.

Eine andere Beendigungsart des richterlichen Arbeitsverhältnisses ist die Enthebung. Der Präsidialrat der Volksrepublik enthebt den Richter, wenn er auf sein Amt verzichtet, ferner wenn er zur Bekleidung seines Amtes andauernd unfähig geworden ist.

Die Enthebung eines Richters ist begründet, wenn er um seine Versetzung in ein anderes staatliches oder gesellschaftliches Organ bittet, ferner wenn er zu einer Alters- oder Invalidenrente berechtigt ist.

⁸ Siehe das Gesetz IV. über eine Gerichte vom Jahre 1972.