

LÁSZLÓ NAGY

**Grundlegende Fragen des  
Arbeitsverhältnisses der Angestellten in  
der sozialistischen Staatsverwaltung**



1. Im Recht der kapitalistischen Staaten — so auch im Recht der sozialistischen Länder vor der Befreiung — teilten sich die auf das Arbeitsverhältnis bezüglichen Regeln zwischen dem Privatrecht, bzw. dem im Rahmen dessen entwickelten, mehr oder weniger selbständigen Arbeitsrecht und dem öffentlichen Recht. In die Sphäre des ersteren gehörten die, im Kreise der Privatunternehmung entstandenen Arbeitsverhältnisse, während die Fragen der Arbeitsverhältnisse der öffentlichen Angestellten vom letzteren geordnet wurden. Der Kreis dieser enthielt ausser den Angestellten der Staatsgewalt, der Staatsverwaltung und der Justizorgane auch die Angestellten der Sozialen-, Sanitären- und Unterrichtseinrichtungen, usw., ja sogar die der Eisenbahn und der Post. Die Grundlage des Zustandekommens der in das Privatrecht, bzw. Arbeitsrecht gehörenden Arbeitsverhältnisse ist, dem Warencharacter dieser Verhältnisse entsprechend, der den Ausdruck der Koordination der Parteien zum Ausdruck bringende Arbeitsvertrag. Die Errichtung des Arbeitsverhältnisses der öffentlichrechtlichen — und so auch der verwaltungsrechtlichen — Angestellten geschah im allgemeinen mit einer das zwischen dem Staat und den Staatsbürgern bestehende Unter- und Überordnungsverhältnis zum Ausdruck bringenden Ernennung, bzw. in einem engeren Kreis mit einer Wahl. (Vom Gesichtungspunkt des jetzt behandelten Themas aus gesehen ist der Character dieser beiden dem Wesen nach identisch). Ausnahmsweise — zunächst einmal bei einer Anwendung temporären Characters und hauptsächlich in der Aushilfskraft — kann ein Arbeitsvertrag auch auf diesem Gebiet gefunden werden. Derjenige aber, der auf diese Weise angewendet wurde, hat den Status eines öffentlichen Bediensteten, die damit verbundenen Rechte und Pflichten überhaupt nicht oder nur teilweise gewonnen.

2. Die Lage änderte sich nach der Befreiung der sozialistischen Länder. Die privilegierte Lage der öffentlichen Bediensteten — und unter ihnen die der Verwaltungsangestellten — hörte auf. Sie fallen unter ähnliche Beurteilung, wie diejenigen, die auf anderen Gebieten des Lebens arbeiten. Dies folgte aus der auf die öffentliche Verwaltung bzw. auf ihre Funktionierung bezüglichen leninistischen Konzeption.<sup>1</sup> Dies erschuf die prinzipielle Grundlage der Aufhebung der auf ihre Arbeit bezüglichen selbstständigen Regelung. Dies wurde aber auch von der Seite des Rechts erschaffen. Der Grund der Gliederung des Rechtssystems veränderte sich, die Aufteilung: öffentliches Recht —

<sup>1</sup> Wie es aus deren Wesen folgt, ist die rechtliche Lage der in der Verwaltung arbeitenden Werkstätigen dieselbe wie die der anderen Werkstätigen. Sie dienen die Gesellschaft und haben der Quantität und Qualität der verrichteten Arbeit teil an der Entlohnung.

Privatrecht hörte auf. Das Arbeitsrecht wurde zu einem selbstständigen Rechtszweig. Der Kreis von diesem erstreckte sich auf alle Arbeitsverhältnisse, ohne Rücksicht darauf, auf welchem Gebiet des Staats- und gesellschaftlichen Lebens die Arbeitsverrichtung stattfand.

Die Wissenschaft des Arbeitsrechts hat den Standpunkt eingenommen, dass das Rechtsverhältnis der Staatsangestellten den Gegenstand des Arbeitsrechts bilde. Neben der Hervorhebung des einheitlichen Characters habe aber die meisten Autoren auch bemerkt, dass mit Rücksicht auf den Character der Arbeitsauführung dieser Werkthätigen in den Teilfragen der Regulierung in einigen Fällen die Abweichung von den allgemeinen Regeln notwendig sei.<sup>2</sup> Die Praxis der Rechtssetzung stimmte mit der Stellungnahme der Wissenschaft überein. Diese sind in den Arbeitskodexen der sozialistischen Länder, deren Wirkung sich — mit der Ausnahme der im Rahmen des Mitgliedschaftsverhältnisses der Produktionsgenossenschaften — auf jedes Arbeitsverhältnis erstreckt gut gespiegelt.<sup>3</sup> Es sind für die in einigen Teilfragen notwendig gewordenen abweichende Regelung in den Gesetzbüchern zwei Lösungen zu finden: in einigen Fällen geben sie selber die abweichende Regelung, in anderen Fällen aber — und die ist eine häufigere Lösung — wird eine allgemeine Ermächtigung für die Festsetzung der im Gesetzbuch enthaltene abweichenden Regeln gegeben.

Ich bemerke, dass in der Beziehung, wenn die Regelung des Arbeitsrechts für einen administrativen Angestellten ansieht, die Verfügungen der sozialistischen Ländern nicht einheitlich sind. In einem Teil der Länder — die Sowjetunion und Bulgarien gehören hier — erwähnen die Regeln der Gesetzbücher die administrativen Angestellten im Laufe der Ermöglichung der Abweichungen nicht, sondern sie weisen nur auf den Inhalt der feststellbaren Abweichungen hin und es wird durch eine die konkrete Abweichung zulassende oder bestimmende Rechtsregel festgesetzt, auf wen die sich erstrecken. Unter diese mögen auch administrative Angestellten sein. Die tschechoslowakische Regelung, die über das Versehen der öffentlichen Funktion verfügt, geht ein wenig weiter.<sup>4</sup> Sie legt aber nicht ausführlich dar, wer in den Kreis von diesen ge-

<sup>2</sup> Alexandrow, N. G.: *Sovetskoe trudovoe pravo* (Moskwa, 1969.)

Garancsy, G.: *Az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók munkaviszony (Arbeitsverhältnis der Verwaltungs- und Justizangestellten). A Munka Törvénykönyve kommentárja* (Kommentar des Gesetzbuches der Arbeit); *Közh. és Jogi Kiadó*, Budapest, 1978. S. 1343—1415.

Ghimpu, S.—Stefanescu T.—Beligradeanu, S.—Mohanu, G.: *Dreptul muncii* (Bucuresti, 1978).

Jaskiewicz, E.: *Studia nad sytuacja prawna pracownikow panstwowych* (Universyte im Adama Mickiewicza, Poznan, 1966).

Kalenská, M.: *K základnim problémum pracovniho poméru státnich zaméstancov*.

Kalenská, M.: *Pracovni pomery pracovníku státniho aparátu a vedoucich pracovníku* (*Acta Universitatis Carolinae Juridica* No. 4, 1972., S. 303—340).

Kálenská, M.: *Pracovneprávní vztahy pracovníku státniho aparátu* (*Socialistická Zákonost*, 1975, Nr. 7. S. 385—395).

Szubert, W.: *Zarys prawa pracy* (Panstwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1976). Weltner, A.—Nagy, L.: *A magyar munkajog* (Das ungarische Arbeitsrecht).

(*Tankönyvkiadó*, Budapest, 1973.)

Zielinski, T.: *Problem stosunko sluzbowych a kodyfikacja prawa pracy w PE* (*Pantswo i Prawo*, 1974, Nr. 6. S. 41—56).

<sup>3</sup> Art. 1, Abs. 1 des Gesetzes der Sowjetunion über die Grundlagen der Arbeitsrechtssprechung; Art. 1. bulgarisches AGB; Art. 1—2, tschechosl. AGB; Art. 15, Abs. 1. des DDR-AGB; Art. 6. des ungarischen AGB.

<sup>4</sup> Art. 2. des tschechoslowakischen AGB.

hören. Abweichend ist die Lage in Polen, der Deutschen Demokratischen Republik und Ungarn. Alle drei Länder fassen die auf das Arbeitsverhältnis der administrativen Angestellten bezüglichen wesentlichen Abweichungen in einer einheitlichen Verordnung zusammen. Die Wirkung dieser Verordnungen umfasst den vollen Kreis der zentralen, territorialen und lokalen Organe, innerhalb dieser ziehen aber die polnischen und ungarischen Regeln alle Angestellten unter ihre Wirkung,<sup>5</sup> während die Regel der Deutschen Demokratischen Republik nur die Leiter und Referenten umfasst, das geschäftsagende, versorgende und instandhaltende Personal aber nicht.<sup>6</sup>

3. Die auf die administrativen Angestellten bezüglichen abweichenden Regeln können in drei Gruppen eingeteilt werden. Die erste wird von denjenigen gebildet, die mit dem eigenartigen Character der administrativen Arbeit, mit dem Versehen der staatlichen Funktion zusammenhängen. (z. B. die Bestimmung der Verpflichtungen der Werkstätigen.) In die zweite gehören diejenigen, bei denen die Abweichung deshalb notwendig ist, weil der Arbeitslohn und anderen Zuwendungen dieser Angestellten aus dem staatlichen Budget gezahlt werden. Dies erfordert — abweichend von der Betriebswirtschaftsführung — stark zentralisierte Lösungen, in Hinsicht sowohl des Standes, als auch der Lohnwirtschaftung und der verschiedenen Sozial-kulturellen Zuwendungen. Ausserdem verlangen die beschränkteren Rahmen der Budgetwirtschaftung auch aus einem quantitativen Gesichtspunkt — besonders auf dem Gebiet der sozial-kulturellen Zuwendungen — abweichende Regeln. Diese sind nicht die Folgen der Eigenart der administrativen Arbeit, sondern die der Budgetwirtschaftung und berühren nicht nur die Verwaltung. Schliesslich wird die dritte Gruppe aus den Verfügungen gebildet, bei denen die Ursache der Abweichung nicht aus den Eigentümlichkeiten der Verwaltung herrührt, sondern aus den Umständen der Arbeit, bzw. der Arbeitsausführung. So z. B. daraus, dass es sich hier um eine am meisten nicht messbaren, geistige Arbeit handelt, dass im bedeutenden Teil der Fälle der Angestellten selbständig vorgeht, usw. So gibt es hier deshalb, z. B., kein Leistungslohnsystem, keine Prämisierung, die Überstundenbezahlung ist beschränkter, usw. Diese Abweichungen sind in einem bedeutenden Teil charakteristisch ausser der Verwaltung auch für diejenigen, die unter ähnlichen Umständen arbeiten, so z. B. in gewissen Teil auch für die Unternehmungsangestellten.

Wollen wir also diejenigen Züge der arbeitsrechtlichen Regelung untersuchen, die aus den Eigentümlichkeiten der Staatsverwaltungstätigkeit herrühren, so sollen wir nur die in die erste Gruppe gehörenden Regeln in betracht ziehen. In dieser Gruppe sind die folgenden Themenkreise zu finden:

- a) die Vorbedingungen der Herbeiführung des Arbeitsverhältnisses,
- b) die Art und Weise der Herbeiführung des Arbeitsverhältnisses,
- c) das Aufhören des Arbeitsverhältnisses,
- d) Pflichten und Rechte der Werkstätigen und
- e) die Regeln der Entscheidung der Arbeitsstreitigkeiten.

<sup>5</sup> Verordnung Nr. 300 v. J. 1974 des polnischen Ministerrats über die Rechte und Verpflichtungen der Werkstätigen der Staatsämter; Verordnung Nr. 38/1973. (XII. 27.) MT. des ungarischen Ministerrats.

<sup>6</sup> Verordnung vom 19. Februar 1969. des DDR-Ministerrats über die Rechte, Verpflichtungen und Verantwortung der Mitarbeiter des Staatsapparats.

<sup>7</sup> Art. 2, Verordn. 300/1974, polnischer Ministerrat; Art. 4., Abs. 1. und Art. 5., Abs. 2. Verordn. 38/1973, (XII. 27.) MT des ungarischen Ministerrats.

Nicht alle der aufgezählten Themen sind in einem jeden sozialistischen Land zu finden und sogar auch dort, wo sie zu finden sind, kommen Abweichungen vor und dennoch. In der Mehrheit der Länder weichen die auf die Verwaltungsangestellten bezüglichen Regeln von den allgemeinen Regeln ab. Diese sind deshalb die Träger der aus den Verwaltungseigentümlichkeiten herrührenden charakteristischen Kennzeichen. Aus dem Gesichtspunkt der Analysierung lasse ich ausser Acht die auf die nicht wesentlichen Teilfragen bezüglichen Regeln, die nur in je einem Land zu finden sind. (z. B. die 42 Stunden lange Arbeitszeit den polnischen Regeln nach, der Nachurlaub oder die Titel eines Rats, Oberrats den ungarischen Regeln nach.) Diese können nämlich vernachlässigt werden, beeinflussen das grundlegende Bild nicht.

4. Um die charakteristischen Kennzeichen der arbeitsrechtlichen Regelung feststellen zu können, übersehen wir kurz, was das Wesen des Inhalts der abweichenden Regeln in dem obererwähnten Themenkreis sei.

a) Über die Vorbedingungen der Anstellung verfügen in erster Linie die polnischen und ungarischen Regeln. Die zwei Regeln stellen sehr ähnliche Anforderungen. Ihre Inhalte können so zusammengefasst werden, dass derjenige als Staatsbeamten angestellt werden kann, der der Staatsbürger des Landes, vollmündig, moralisch untadelhaft ist und die vorgeschriebene Qualifikation innehat.<sup>7</sup> Diese letztere können wir vom Gesichtspunkt unseres Themas ausser acht lassen. Sie bedeutet keine, die administrative Eigentümlichkeit zum Ausdruck bringende Anforderung. Es ist notwendig auf einem anderen Gebiet — so auch im Unternehmungswirtschaftung — dass der Werkträger die zum Versehen seines Arbeitskreises erforderliche Bildung, Kenntnisse besitze und auch auf diesem Gebiet finden wir die bezüglichen Vorschriften der Rechtsregeln.

b) Es sind wichtiger als die Vorigen die Abweichungen in Verbindung mit der Errichtung des Arbeitsverhältnisses. Das Arbeitsverhältnis der administrativen Angestellten wird in erster Linie mit Ernennung und Wahl — in Polen ausserdem mit „Berufung“ — errichtet. Die Anstellung mit einem Arbeitsvertrag ist exceptionell.<sup>8</sup> Die Regeln einiger Länder erfordern darüber hinaus auch noch die Eidesablegung, bzw. die Ableistung eines Gelöbnisses.<sup>9</sup> Wenn dies unterlassen wird, verliert der auf die Errichtung des Arbeitsverhältnisses gerichtete Akt — z. B. die Ernennung — seine Geltung. In den Gesetzbüchern der Arbeit der sozialistischen Länder werden neben dem Arbeitsvertrag auch die Ernennung, die Wahl — in Polen auch die „Berufung“ — als ein Arbeitsverhältnis errichtende Akte angegeben.<sup>10</sup> Darüber aber sprechen sie nicht, worin sich diese vom Arbeitsvertrag — vom Gesichtspunkt des rechtlichen Inhalts, der Rechtswirkung, usw. aus — unterscheiden. Eine Ausnahme ist allein das ungarische Gesetzbuch der Arbeit, das hingegen die Ernennung und deren Annahme, sowie die Wahl und deren Annahme für einen Arbeitsvertrag ansieht.<sup>11</sup> Daraus ist darauf zu schliessen, dass das Gesetzbuch die Ernennung, bzw. die Wahl selber als eine einseitige Erklärung der dazu Berechtigten auf-

<sup>8</sup> Art. 5. Verordn. 300/1974 des polnischen Ministerrats; Art. 70. Abs. 1. des polnischen AGB., Art. 7—8., Verordn. 38/1973. (XII. 27.) MT. d. ung. Min. Rats.

<sup>9</sup> Art. 7. Verordn. 300/1974. d. poln. Min. Rats., Art. 61. des rumönischen AGB. Art. 9. Verordn. 38/1973. (XII. 27.) MT des ungarischen Min. Rats.

<sup>10</sup> Art. 27. tschechosl. AGB.; Art. 22., 70., 76., polnisches AGB.; Art. 38., DDR AGB.; Art. 22., Abs. 1., ungar. AGB.

<sup>11</sup> Art. 22., Abs. 1. ungarisches AGB.

fasst. (Es ist zu bemerken, dass die Ernennung und die Wahl den arbeitsrechtlichen Regeln nach nicht nur im Kreise der Verwaltung angewendet wird, sondern auch auf anderen Gebieten der Budgetwirtschaftung. Ja sogar auch in der Unternehmungswirtschaftung im Falle des Betriebsdirektors und des stellvertretenden Direktors. Die Ursache dieser letzteren ist wahrscheinlich darin zu suchen, dass in den sozialistischen Ländern lange eine Auffassung herrschte ja sogar teilweise sich auch heute noch geltend macht, wonach die Unternehmung ein Verwaltungsorgan des Staates und ihr Direktor ein — das Aufsichtsorgan vertretende — Werk­tätiger sei.) Derüber, welcher von den vorher erwähnten, ein Arbeitsverhältnis errichtenden Akten im Kreise der Verwaltung in dem konkreten Fall angewendet werden soll, verfügen die Rechtsregeln der sozialistischen Länder nicht ganz identisch. Sie sind einig darin, dass eine Wahl dann stattfinden kann, wenn die in einer besonderen Regel — offensichtlich in einer Verfügung der staatlichen Verwaltung — ausdrücklich vorgeschrieben wird.<sup>12</sup> In Hinsicht der Anwendung der Ernennung wird der weiteste Kreis in den ungarischen Regeln bestimmt. Diese wird für die Errichtung des Arbeitsverhältnisses im allgemeinen in jeden Fall vorgeschrieben, wenn eine Rechtsregel keine Ausnahme macht.<sup>13</sup> Die Regeln der andere Länder enthalten einen engeren Kreis. So z.B. den polnischen Regeln nach wird die Ernennung nur im Fall der Leiter und der selbständigen Sachbearbeiter angewendet.<sup>14</sup> Und den tschechoslowakischen Regeln nach wird sie nur in den Fällen angewendet, wo die Anstellung des Angestellten in die Zuständigkeit des übergeordneten Organs gehört,<sup>15</sup> während den Regeln der Deutschen Demokratischen Republik nach nur dann, wenn die Anstellung für das Versehen einer besonders wichtigen staatlichen Tätigkeit stattfindet und die Errichtung des Arbeitsverhältnisses durch Ernennung mit einer Rechtsregel ausdrücklich vorgeschrieben wurde.<sup>16</sup> Die in den polnischen Regeln erwähnte „Berufung“ wird nur in von besonderen Rechtsregeln bestimmten Fällen angewendet,<sup>17</sup> im allgemeinen nur wenn Körperschaften Angestellte leitender Stellung anstellen. In allen den Fällen, wo keine Ernennung, Wahl oder Berufung vorgeschrieben ist, kommt das Arbeitsverhältnis selbst im Kreise der staatlichen Verwaltung mit einem Arbeitsvertrag zustande.

c) In Verbindung mit der Aufhebung des Arbeitsverhältnisses ist keine Abweichung von den allgemeinen Regeln, wenn das Arbeitsverhältnis mit einem Arbeitsvertrag zustande kam. Überdies sind aber die auf die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses bezüglichen Regeln ziemlich kompliziert. Einerseits sind sie verschieden, abhängig von der Errichtungsweise der Arbeitsverhältnisse. Andererseits sind sie nicht unbedingt identisch im Falle des Verwaltungsorgans und des Angestellten.

Im Falle der mit Ernennung ausgeführten Anstellung bestimmen die tschechoslowakischen Regeln von der Seite des Verwaltungsorgans die Abberufung und die Dienstenthebung, von der Seite des Ausgestellten den Verzicht.

<sup>12</sup> Art. 27., Abs. 3., tschechosl. AGB.; Art. 70., Abs. 1., poln. AGB.; Art. 38. DDR-AGB.; Art. 8. Abs. 1., Verordn. 38/1973. (XII. 27.) MT. d. ungar. Min. Rats.

<sup>13</sup> Art. 7. Verordn. 38/1973. (XII. 27.) MT d. ungar. Min. Rats.

<sup>14</sup> Art. 5. Abs. 1. Verordn. 300/1974. d. poln. Min. Rats.

<sup>15</sup> Art. 27., Abs. 4. tschechosl. AGB.

<sup>16</sup> Art. 38. DDR AGB.

<sup>17</sup> Art. 68. poln. AGB.

auf die Funktion,<sup>18</sup> die DDR Regeln von der Seite des Verwaltungsorgans die Abberufung,<sup>19</sup> die ungarischen Regeln von der Seite des Verwaltungsorgans die Dienstenthebung und von der Seite des Angestellten die Kündigung.<sup>20</sup> In den anderen Ländern sind die allgemeinen Regeln der Aufhebung des Arbeitsvertrags auch in diesem Falle massgeblich. Sowohl die Abberufung als auch die Dienstenthebung sind im allgemeinen fristgebunden. (Gewöhnlich mit einem der Kündigung entsprechenden Termin.) Sie sind hingegen von sofortiger Wirkung, wenn ihre Grundlage eine fristlos entlassende Disziplinarverfügung ist, oder wenn sie die Folge eines solchen Grundes sind, mit Rücksicht worauf den allgemeinen Regeln nach es berechtigt ist, das Rechtsverhältnis fristlos aufzuheben.

Die mit einer Wahl herbeigeführten Arbeitsverhältnisse sind im allgemeinen für eine bestimmte Zeit geltend und nach dem Aufhören dieser hören sie auf.<sup>21</sup> Überdies aber kennen sowohl die tschechoslovakischen als auch die ungarischen Regeln die Abberufung und den Verzicht, während die ungarischen Regeln überdies auch die Aufhebung des Organs wegen des Aufhörens des Rates, der Veränderung des Verwaltungsgebietes, das Aufhören der Ratsmitgliedschaft und die Dienstenthebung als Aufhebungsgründe kennen.<sup>22</sup>

Das mit Berufung gerichtete Arbeitsverhältnis hört den polnischen Regeln nach mit fristloser oder befristeter Abberufung auf.<sup>23</sup>

Die jetzt angeführten Regeln sprechen nicht über die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses mit einer gegenseitigen Übereinstimmung. Nachdem aber die Gesetzbücher der Arbeit im allgemeinen so verfügen, dass in Verbindung mit der Aufhebung des Arbeitsverhältnisses — abgesehen von den besprochenen Ausnahmen — die allgemeinen Verfügungen anzuwenden sind, kann man aus diesem folgen, dass auch die Aufhebung mit einer gegenseitigen Übereinstimmung in einer jeden Lage stattfinden könne.

Die in den allgemeinen Regeln festgesetzten Kündigungsverbote und Beschränkungen machen sich ebenfalls geltend im Falle der fristgebundenen — also kündigungsmässigen — Aufhebungen des Arbeitsverhältnisses. Einige Regeln schreiben im allgemeinen die Beförderung der weitere Beschäftigung weitere Kündigungsbeschränkungen auf.<sup>24</sup> Die tschechoslovakischen und DDR Regeln schreiben im allgemeinen die Beförderung der weitere Beschäftigung der Werkstätigen vor.<sup>25</sup> Die polnischen Regeln machen dies im Falle verbindlich, wenn die auf Grund einer Berufung beschäftigte Angestellte in der Zeit der Abberufung schwanger ist oder sie oder er vor der Erreichung der Pensionsberechtigung steht.<sup>26</sup> Die tschechoslowakischen Gesetze sagen sogar in Verbindung mit dem mit Wahl erreichten Arbeitsverhältnis aus, dass wenn ein Angestellter, der früher schon in einem Arbeitsverhältnis stand, sein Arbeitsverhältnis

<sup>18</sup> Art. 65., Abs. 2., tschechosl. AGB.

<sup>19</sup> Art. 62. DDR AGB.

<sup>20</sup> Art. 26. ung. AGB., Verordn. Nr. 48/1979. (XII. 1.) MT. des ung. Min. Rates.

<sup>21</sup> Art. 65. Abs. 1., tschechosl. AGB.; Art. 73. Abs. 2. poln. AGB.; Art. 66. DDR AGB.; Art. 12. Verordn. 38/1973. (XII. 27.) MT des ung. Min. Rats.

<sup>22</sup> Art. 65., Abs. 1., tschechosl. AGB.; Art. 12. Verordn. 38/1973. (XII. 27.) MT d. ung. Min. Rats.

<sup>23</sup> Art. 70. poln. AGB.

<sup>24</sup> Art. 11. Verordn. 38/1973. (XII. 27.) MT d. ung. Min. Rats.

<sup>25</sup> Art. 65., Abs. 2. tschechosl. AGB.; Art. 64., Abs. 3., DDR AGB.

<sup>26</sup> Art. 72. poln. AGB. Verordn. 300/1974. d. poln. Min. Rats.



weder nach dem Ablauf der Beauftragung, noch im Falle einer Abberufung oder Abdankung aufhört, sondern Beschäftigung mit einer seiner Fachbildung entsprechenden Arbeit gesichert werden soll.<sup>27</sup>

d) In Verbindung mit den Verpflichtungen der administrativen Angestellten enthalten die polnischen, DDR, rumänischen und ungarischen Regeln einige, von den allgemeinen Regeln abweichende Vorschriften. Demgemäss können die wesentlichen Verpflichtungen der administrativen Angestellten in den Folgenden zusammengefasst werden:

— der Dienst der Interessen des Volkes, die folgerichtige Verwirklichung der verschiedenen Beschlüsse der Partei und des Staates;

— die Wahrung und folgerichtige Durchsetzung der sozialistischen Gesetzmässigkeit;

— die Wache über die Autorität der Volksmacht und die Entfaltung der weitläufigen Kooperation der Staatsbürger mit der Benützung der demokratischen Formen, die Förderung der Arbeit der Volksvertretungsformen, die Erhaltung der ständigen unmittelbaren Verbindung mit den Staatsbürgern;

— der Beweis einer staatlichen und Arbeitsdisziplin hohen Niveaus, die entsprechende Erhaltung der Prinzipien der sozialistischen Moral, die Erhaltung der Weisungen der Obrigkeit, die Staats-, Dienst- und Amstverschwiegenheit;

— die schnelle, umsichtige, unvoreingenommene und bürokratiefreie Sachbearbeitung;

— die sorgfältige Wirtschaftung mit dem sozialen Eigentum, im allgemeinen die sparsame und wirksame Benützung der materiellen Mittel, die Aufdeckung der Reserven;

— die ständige Vervollkommnung der Fachbildung.

e) Die letzte Gruppe der abweichenden Regeln berührt die Entscheidung der Arbeitsstreitfälle. Die mit der Entscheidung der Arbeitsstreitfälle verbundenen Regeln machen im allgemeinen keinen Unterschied in Verbindung mit der Entscheidung der Streite der administrativen Angestellten. Ich sehe nicht als eine mit den Eigenheiten der Verwaltung zusammenhängende Abweichung an, dass die Entscheidung der Streite der Angestellten in leitender Stellung von der der eingeteilten Werk tätigen im allgemeinen abweicht. Diese Abweichung bezieht sich nämlich auf alle Angestellten in leitender Stellung oder auf einen bestimmten Kreis von diesen, ohne Rücksicht darauf ob diese ihre Arbeit bei einer Unternehmung oder Staatsverwaltung leisten. In Verbindung mit diesen Verordnungen tritt eine Verwaltungsspezialität höchstens nur insofern auf, dass die Rechtsregeln den Kreis der Angestellten in leitenden oder verantwortlichen Einteilungen in der Beziehung der Staatsverwaltung eventuell weiter bestimmen als bei den Unternehmungen. Zwei wirkliche Abweichungen sind trotzdem zu finden. Die eine ist eine polnische, die andere eine DDR-Regel. Es ist gemeinsam in beiden Regeln, dass sie mit der Aufhebung des Arbeitsverhältnisses verbunden sind und eine Erledigung im Dienstweg vorschreiben. Die polnische Regel umfasst einen engeren Kreis. Sie bezieht sich auf den Fall, wenn der mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag beschäftigte administrative Angestellte die Aufhebung der Arbeitsverhältnisses mit einer

<sup>27</sup> Art. 67. tschechosl. AGB.

<sup>28</sup> Art. 8. Verordn. 300/1974 d. poln. Min. Rats.

<sup>29</sup> Art. 2—13. Verordn. 19. Febr. 1969. d. DDR-Min. Rats.

<sup>30</sup> Art. 58—59. rumän. AGB.

<sup>31</sup> Art. 14. Verordn. 38/1973. (XII, 27.) MT d. ungar. Min. Rats.

Kündigung für grundlos hält. (Liegt aber keine Grundlosigkeit, sondern eine Rechtsverletzung vor, so wird der Streit in dem gewöhnlichen Weg — vor einer Schiedsstelle und vor dem Gericht — erledigt).<sup>32</sup> Die Regel der DDR verweist die Erledigung der Beschwerde des Angestellten im Falle der Aufhebung des Arbeitsverhältnisses mit Abberufung, bzw. des Abschlages des Gesuchs des Angestellten für Zurückberufung auf den Dienstweg.<sup>33</sup>

5. Die oben dargestellte Konzeption, die in jedem sozialistischen Land eine wesentlich ähnliche Lösung brachte, hat die Lage der Angestellten der Staatsverwaltung scheinbar befriedigend geordnet. In der Wirklichkeit aber ist die Lage nicht so eindeutig abgesperrt, bzw. versperbar. Dies ist von mehreren Erscheinungen sowohl an der Seite des Arbeitsrechts als auch an der des Verwaltungsrechts gezeigt. Um dies zu illustrieren, ist es genug einige Beispiele anzuführen.

Die Wissenschaft des Arbeitsrechts konnte mit den Rechtsinstituten der Ernennung und Wahl bis zur Stunde nichts beginnen. Es ist nicht geklärt, was für eine — von Arbeitsvertrag abweichende — Wirkung an diesen geknüpft sei. Ob diese, als die einseitigen Erklärungen der dazu berechtigten Organe, das Arbeitsverhältnis errichten oder nicht. Wen ja, kann dies nur schwerlich mit der Auffassung des Arbeitsrechts in Einklang gebracht werden, wonach die Parteien des Arbeitsverhältnisses bei der Errichtung des Arbeitsverhältnisses in einer beigeordneten gleichrangigen Lage wären. Und es ist ebenso schwierig, dies mit dem anderen — selbst in Rechtsregeln ausgedrückten — Rechtssatz in Einklang zu bringen, wonach die Staatsbürger verpflichtet sind, in der Arbeit der Gesellschaft teilzunehmen; dies realisiert sich aber nicht im Rahmen einen unmittelbaren Rechtszwang. Ein jeder Staatsbürger kann frei, aus seinem eigenen Willen ein Arbeitsverhältnis errichten. Können aber die Ernennung und die Wahl allein kein Arbeitsverhältnis zustandebringen, sondern nur wenn ausserdem auch die Übereinstimmung mit dem Angestellten besteht, so wird die Frage aufgeworfen, warum diese Institute nötig sind. In diesem Fall sind ja der rechtliche Inhalt, die zu ihnen geknüpfte Rechtswirkung dieselben, wie im Fall des Arbeitsvertrages. (Das ungarische Gesetzbuch der Arbeit strebte offensichtlich diesen Widerspruch, als es die Ernennung und deren Annahme und die Wahl und deren Annahme für einen Arbeitsvertrag ansieht.) Diese theoretische Ungeklärtheit spiegelt sich auch im Kreis der rechtlichen Regelung. Besonders in Verbindung mit der Enthebung des Arbeitsverhältnisses. In dieser Beziehung erhielt sich nämlich kräftiger der einseitige bildende Charakter oder eine Aufhebung herbeiführenden Erklärung (Enthebung, Abberufung) des staatlichen Verwaltungsorganes. Die arbeitsrechtliche Regelung versucht dies mit solchen Hilfslösungen auszuparieren, dass sie den die Aufhebung der ausgeübten Funktion herbeiführenden Charakter annimmt, aber trotz diesem das Arbeitsverhältnis auch für weiterbestehend annimmt. Dies wird von der tschechoslowakischen Regel wohl gezeigt, der gemäss das Arbeitsverhältnis mit der Abberufung von der Funktion oder mit dem Verzicht auf die Funktion nicht aufhört, sondern auf ihre Beendigung die auf die Abschliessung der mit einem Arbeitsvertrag zustandegebrachten Arbeitsverhältnisse massgebend ist.<sup>34</sup> Oder z. B. den ungarischen Regeln nach, wenn ein Angestellte in einer höheren leitenden Stellung in der Zeit seiner Abberufung unter einem Kündigungsverbot

<sup>32</sup> Art. 15. Verordn. 300/1974. d. poln. Min. Rats.

<sup>33</sup> Art. 65. DDR AGB.

<sup>34</sup> Art. 65. Abs. 2., tschechosl. AGB.

steht, soll seine Kündigungsfrist von dem Aufhören des geschützten Zustands gerechnet werden.<sup>35</sup> (Der Angestellte in einer höheren leitenden Stellung gehört nicht unbedingt in den Kreis der Verwaltung, er kann auch eine Unternehmungswerktäter sein, aber sein Arbeitsverhältnis ist immer mit einer Ernennung zustandegebracht.) In diesem Fall auch trennen sich das Aufhören des Arbeitsverhältnisses und die Funtionsenthebung. Der einseitige bildende Charakter der Erklärung des staatlichen Verwaltungsorgane ist auch von der DDR-Regel gezeigt, wonach der Werkttätige um seine Abberufung bitten kann aber zum Aufhören seines Arbeitsverhältnisses in diesem Fall die Annahme des Gesuches notwendig ist.<sup>36</sup>

Die Wissenschaft des Verwaltungsrechts hat die Lage im allgemeinen zur Kenntnis genommen, dass das Arbeitsverhältnis der administrativen Angestellten durch das Arbeitsrecht geordnet wird,<sup>37</sup> aber wir finden auch gegensätzliche Meinungen in der Verwaltungsrechtswissenschaft eines jeden sozialistischen Landes. Zur selben Zeit haben sie sich dennoch, aus verschiedenen Gründen, mit einer kleineren oder grösseren Ausführlichkeit, mit der Lage der Angestellten der Staatsverwaltung zu beschäftigen. Eine der wesentlichen Fragen der Wissenschaft des Verwaltungsrechts ist, das Versehen der staatlichen Funktionen zu behandeln. In diesem Kreis müssen sie auch über die Personen sprechen, durch die der Staat seine Aufgaben verwirklicht. Dies ist zwar in sich selbst unabhängig davon, ob das Versehen der Aufgabe mit systematischen Charakter geschieht oder nicht. Aber mit Rücksicht darauf, dass die sich mit der Verwaltungstätigkeit beschäftigenden Verwaltungsrechtsregeln in mehreren Fällen auch einige mit dem Arbeitsverhältnis der Angestellten verbundene Verfügungen enthalten, kann die Wissenschaft des Verwaltungsrechts nicht umhin, sich bis zu einem gewissen Grade unvermeidlich auch mit den Fragen der eine staatliche Funktion im Arbeitsverhältnis Versehenden, d. h. mit den Fragen der administrativen Angestellten zu beschäftigen.

Es ist offensichtlich durch die jetzt dargestellten Faktoren verursacht, dass die Auseinandersetzungen in Verbindung mit dem Charakter des Arbeitsverhältnisses der administrativen Angestellten von Zeit zu Zeit wiederholt vorkommen. Im Laufe dieser melden sich auch Meinungen, denen nach das Rechtsverhältnis der administrativen Angestellten einen Doppelcharakter zeigt und einige seiner Elemente nicht ins Arbeitsrecht, sondern in die Rahmen des Verwaltungsrechts gehören. Ja sogar, es gibt auch einen Standpunkt, dem nach die administrativen Angestellten zur gleichen Zeit zwei Rechtsverhältnisse haben: ein Arbeitsverhältnis und ein Verwaltungsverhältnis.<sup>38</sup>

6. Meines Erachtens sind diejenige Standpunkte richtig, die die Ordnung der Lage der administrativen Angestellten nicht für eindeutig geklärt halten und so finden, dass in Verbindung damit auch das Verwaltungsrecht eine gewisse Rolle habe. Der fundamentale Grund der nicht befriedigenden Geordnetheit ist darin zu finden, dass das Arbeitsrecht den Inhalt des — in der bourgeois Ordnung einheitlichen — Arbeitsverhältnisses der administrativen Angestellten nicht in seiner Gesamtheit aufnehmen konnte. Mit der Einbeziehung

<sup>35</sup> Art. 87. Abs. 1. Verordn. 48/1979. (XII. 1.) MT. d. ungar. Min. Rats.

<sup>36</sup> Art. 63., DDR AGB.

<sup>37</sup> Berényi S.—Martonyi J.—Szamel L.: Magyar államigazgatási jog. Általános rész (Ungarisches Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil). Tankönyvkiadó, Budapest, 1978.

<sup>38</sup> Zielinski: a. a. O.

dieses Rechtsverhältnisses in den Kreis des Arbeitsrechts wurden einige inhaltliche Elemente in das Institutssystem des Arbeitsrechts so verschmolzen, dass sie einige wesentliche Züge verloren haben. So hat z. B. das Arbeitsrecht die Ernennung, als einen Akt zur Errichtung des Arbeitsverhältnisses übernommen. Aber es ging damit der primäre Charakter dieses Aktes, ja sogar gewissermaßen sein Wesen, dass nämlich damit der Staat zum Versehen einer Staatsfunktion jemandem Vollmacht erteilt hatte, völlig verloren. Diese verlorengegangenen, abhanden gekommenen Züge, Elemente sind diejenigen, mit denen sich die Wissenschaft bzw. die Praxis des Verwaltungsrechts beschäftigen sollte. Die Wurzel des Problems besteht also darin, dass weder die Pfleger des Arbeitsrechts noch diejenigen des Verwaltungsrechts erkannten, dass das Arbeitsverhältnis der administrativen Angestellten damit, dass es in den Kreis des Arbeitsrechts geriet, entzeigerissen wurde und dass wir demzufolge in den Folgenden schon über zwei Rechtsverhältnisse hätten sprechen sollen. Eines von diesen ist das Verwaltungsrechtsverhältnis, dessen Inhalt die Ermächtigung auf die Ausübung der staatlichen Funktion und die damit verbundenen Rechte und Pflichten bilden. Das andere ist ein Arbeitsrechtsverhältnis, dass zwischen dem Verwaltungsorgan und dem die Staatsfunktion versiehenden Staatsbürger entsteht.

Diese Doppelheit bedeutet sowohl für die Wissenschaft des Verwaltungsrechts, als auch für die des, in der Entwicklung begriffenen Arbeitsrechts ein Novum. Aber sie hat, eben mit Rücksicht auf ihre Novität, unbeachtet geblieben: Im bourgeois Rechts haben nämlich die im öffentlichen Dienst stehenden Angestellten nur ein einheitliches Rechtsverhältnis, die sowohl die Ermächtigung auf die Ausübung der staatlichen Funktion, als auch die Errichtung des Arbeitsrechtsverhältnisses bzw. die auf diese bezüglichen Rechte und Verpflichtungen enthält. (Die Lage war ähnlich, wie z. B. im Falle der gegenwärtigen Produktionsgenossenschaften, wo das einheitliche Mitgliedschaftsverhältnis — unter anderen — auch die mit der Arbeitsverrichtung verbundenen Rechte und Verpflichtungen enthielt). Die Pfleger des Verwaltungsrechts, die mit der Einbeziehung des Arbeitsverhältnisses der administrativen Angestellten in den Kreis des Arbeitsrechts nicht einverstanden waren, hätten die Abhilfe — eben von der Anschauung des „einzigsten Rechtsverhältnisses“ ausgehend — höchstens darin gesehen, wenn dieses Arbeitsverhältnis in den Wirkungskreis des Verwaltungsrechts zurückgeraten wäre. Nach der Ausbildung des sozialistischen Rechtssystems hingegen schien naheliegend für die Pfleger des sozialistischen Arbeitsrechts, dass nicht anderes geschehen sei, als die Beziehung unter das einheitliche Arbeitsrechtsverhältnis eines — vorher in einen anderen Rechtszweig gehörenden — Rechtsverhältnisse. Darin, dass die Pfleger des Arbeitsrechts diese Frage nicht tiefer untersucht haben, hatte auch ein weiterer Umstand wahrscheinlich eine Rolle gespielt. Ich habe in den Einleitung dieser Abhandlung schon erwähnt, dass in den kapitalistischen Staaten der Kreis der öffentlichen Bediensteten über den Kreis der Verwaltung und der Rechtspflege bedeutend hinausbreitet hat. Er hat auch die Institute des Unterrichts, der sozialen Besorgung, usw. eingeschlossen, in vielen Ländern auch die Post und Eisenbahn, ja sogar nicht einmal auch die staatlichen Unternehmen. Bei der Tätigkeit des grössten Teiles dieser Angestellten handelt es sich nicht um das Versehen einer öffentlichen Machtsfunktion. Das parallele Bestehen zweier Rechtsverhältnisse kann deshalb nicht einmal entstehen. Mit Rücksicht auf dies, fiel die Aufmerksamkeit der Pfleger des Arbeitsrechts noch weniger auf

ie eingehendere Untersuchung der Rechtsverhältnisse der Angestellten der Staatsverwaltung. Dies ist um so mehr verständlich, weil in den ersten Jahrzehnten der Ausgestaltung des sozialistischen Arbeitsrechts im Vordergrund des Interesses und der Aktivität der in dieser Wissenschaft und ihrer Ausübung tätigen Personen eben die Intergration, die Ausarbeitung der Grundeinrichtungen der einheitlichen sozialistischen Arbeitsrechts stand.

Das — auf diese Weise scheinbar verlorengegangene — Verwaltungsrechtserhältnis eigentlich besteht. Es kommt aber nur in Fällen an die Oberfläche, wenn die Ermächtigung auf die Ausübung einer staatlichen Funktion mit der Errichtung eines Arbeitsverhältnisses originell nicht verknüpft ist. So z. B. bei der Wahl eines nicht freigestellten Stellvertreter der Gemeinderatsvorsitzenden kommt das Verwaltungsrechtserhältnis zustande, das ihn ermächtigt, eine staatliche, öffentliche Machtfunktion zu versehen. Wenn später der Grösserung der Gemeinde zufolge oder von einer anderen Erwägung die nicht freigestellte Stellung des Stellvertreter zu einer freigestellten umorganisiert wird und der erwählte Stellvertreter annimmt, die Funktion auch mit dieser Bedingung zu versehen, dann kommt keine Neuwahl oder ein anderer Verwaltungsakt an die Reihe, sondern an eine Übereinstimmung, wonach er mit einem in dem gegebenen Arbeitskreis bestimmten Grundlohn in ein Arbeitsverhältnis eingeht. (dies wird sich technisch im allgemeinen so abwickeln, dass er eine sog. „Einstufungsinformation“ bekommt, die seinen Arbeitskreis und dessen Schlüsselzahl, sowie den persönlichen Grundlohn enthält).

Die vorigen Feststellungen brauchen aber noch genauer gemacht zu werden. In Verbindung mit den administrativen Angestellten können wir von zwei Rechtsverhältnissen nur in den Fällen sprechen, in denen die Tätigkeit auf das Versehen einer öffentlichen Machtfunktion gerichtet ist. Dieser Kreis ist also enger als der Kreis der in der Verwaltung beschäftigten Angestellten. Im Fall derjenigen, die in der Verwaltung keine öffentliche Machtfunktion versehen, besteht nur ein einiges Verhältnis. Eine solche Unterscheidung wird in der vorher erwähnten Regel der Deutschen Demokratischen Republik wahrnehmbar gemacht, wonach die Leiter und Sachbearbeiter in die vorige, die Geschäftsträger und Hilfswerkstätigen in die letztere Kategorie gehören. Ich bemerke aber, dass diese Unterscheidung nicht ganz genau ist. Es mögen in beider Richtung Ausnahmen sein. Dies ist evident, weil die Bestimmung der Bestandsgruppen der Leiter, Sachbearbeiter usw. nicht von der Seite der administrativen Funktionen, sondern von der des Charakters der Arbeit (Leiteringeteilte bzw. meritorisch — nicht-meritorisch) stattfand. So kann ein in die Aushilfsbestandsgruppe gehörender Werkstätiger — z. B. ein Feldwächter — in einem gegebenen Fall eine Funktion der öffentlichen Macht versehen, zur selben Zeit ein Sachbearbeiter, ja sogar Leiter — z. B. der Leiter der sich mit den Budgetangelegenheiten des Verwaltungsorgans beschäftigende Abteilung oder Hauptabteilung — aber Wahrscheinlich nicht. Die Wissenschaft der Verwaltungslehre soll den Kreis bestimmen, im Falle dessen die Tätigkeit sich auf das Versehen einer administrativen Funktion richtet. Eine eingehendere Untersuchung dessen würde den Rahmen dieser Abhandlung übersteigen.

7. Aufgrund der bisherigen Erörterungen kann also die endgültige Feststellung darin zusammengefasst werden dass *die Arbeitsverhältnisse eines jeden im Kreise der Verwaltung beschäftigten Angestellten in den Kreis des einheitlichen sozialistischen Arbeitsverhältnisses gehören*. In diesem Rahmen sind die Abweichung mit Rücksicht auf die Umstände der Arbeitsverrichtung, der Ein-

teilung, usw. in den Einzelheiten ebenso notwendig, wie, im Fall anderer Zweige — z. B. Landwirtschaft, Schifffahrt, Bauindustrie — oder anderer Tätigkeiten — z. B. Schauspieler, Flieger, oder Taucher. Diese berühren aber die Geltendmachung der auf das Arbeitsverhältnis bezüglichen grundlegenden Rechte und Verpflichtungen nicht. Zur selben Zeit, für die im Kreis der Verwaltung beschäftigten *Angestellten, die die Funktion der öffentlichen Gewalt versehen, besteht auch ihr Verwaltungsrechtsverhältnis.* Dieses Verwaltungsrechtsverhältnis ist hingegen offensichtlich einheitlich von dem Gesichtspunkt aus, dass es sich in gleicher Weise auf einen jeden bezieht, der mit der Ausübung der Funktion der öffentlichen Macht bekleidet wird, unabhängig davon, ob er dies im Rahmen des Arbeitsverhältnisses versieht oder nicht.

Die vorher erwähneter zwei Rechtsverhältnisse zeigen zahlreiche unterschiedliche Züge, die heute nicht an die Oberfläche kommen oder sich vermischen. In den Folgenden möchte ich einige wesentliche Züge von diesen vorzeigen.

a) Die Lage der Parteien im Rahmen der zwei Rechtsverhältnisse ist sowohl im Laufe der Entstehung als auch des Aufhörens des Rechtsverhältnisses abweichend. Im Laufe der Errichtung und Aufhebung des Verwaltungsrechtsverhältnisses zwischen dem Verwaltungsorgan und dem Staatsbürger besteht ein Unter-Überordnungsverhältnis. Es entsprechen diesen Lage bei der Errichtung des Rechtsverhältnisses die Akte der Ernennung und der Wahl, bzw. bei der Aufhebung, der Enthebung und der Aberufung, als einseitige Akte des — dazu berechtigten — Organs, bzw. der berechtigten Körperschaft. Im Falle des Arbeitsverhältnisses hingegen sind die Parteien einander gleichgestellt. Diesem entspricht die Vereinbarung der zwei Parteien spiegelnde Form des Arbeitsvertrags. Diese Abweichung folgt aus den verschiedenen Funktionen der zwei Rechtsverhältnisse. Das Verwaltungsrechtsverhältnis kommt zustande, um das Versehen irgend einer staatlichen Funktion zu verwirklichen. Der Zweck ist das restlose Versehen der gegebenen Funktion zu sichern. Im Interesse dieses, die Möglichkeit der freien Verfügung musz für den Staat, bzw. für das verfahrende Verwaltungsorgan immer offen stehen, um einen Staatsbürger mit dem Versehen einer gegebenen Staatsfunktion beauftragen, bzw. vom Staatsbürger die Beauftragung, wenn er diese nicht entsprechend versieht oder wenn das Versehen der Funktion überflüssig geworden ist, zurücknehmen zu können. (Natürlich im Rahmen der entsprechenden Gesetzen). Das Arbeitsrecht schaut, diesem gegenüber, in zwei Richtungen. Seine Aufgabe ist einerseits die Verrichtung der für die Gesellschaft notwendige Arbeitsquantität die Erzeugung der rechtlichen Mittel, die die Einschaltung der Staatsbürger in die Arbeit, sowie die Disziplin und Ordnung der Arbeit zu sichern. Andererseits aber legt es das Individuum in den Mittelpunkt und im Laufe dieses erschafft die Garantien, um zu ermöglichen, dass die Staatsbürger ihr Arbeitsrecht frei ausüben mögen und im Laufe dieses von allen Seiten geschützt seien. In den Kreis dieser Letzteren gehören z. B. auch die Regeln, die die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses in den Fällen verbieten, wo die Beschaffung eines neuen Arbeitsplatzes für den Werk tätigen schwierig ist und mit Hinsicht darauf, dass die Aufhebung des bestehenden Arbeitsverhältnisses das Fortkommen des Werk tätigen und seiner Familie gefährden würde.

b) Während des Bestehens des Rechtsverhältnisses ist die Lage der Parteien im Falle beider Rechtsverhältnisse ähnlich, aber — meiner Ansicht nach — sie ist nicht völlig identisch. In beiden Fällen finden wir eine Unter-Über-

ordnung. Ich sehe den Unterschied darin, dass dieser im Fall des Verwaltungsrechtsverhältnisses zwischen den Lagen der Parteien aus dem schon vor der Errichtung des Rechtsverhältnisses bestehenden potenziellen Unterschied, aus der dominanten Lage des Staats dem Staatsbürger gegenüber gegeben wird. Im Falle des Arbeitsverhältnisses hingegen ist der originelle Zustand der Parteien die Koordination. Und die sich im Recht des Arbeitgebers — Verweisungen zu geben und in Verbindung damit Sanktionen zu verhängen — manifestierende Subordination erscheint während des Bestehens des Rechtsverhältnisses nur im Interesse des Verlaufs, der Leitung der Arbeitsverrichtung. Dies kann sich, eben deshalb in einem wesentlichen engeren Kreis durchsetzen, als die sich im Rahmen des Verwaltungsrechtsverhältnisses durchgesetzende Subordination. (Das Arbeitsrecht strebt diesen Unterschied zu veranschaulichen, als es die Bezeichnung „Organisationsabhängigkeit“ benützt, um diese untergeordnete Lage auszudrücken.)

c) Nicht nur die Lage der Parteien unterscheidet sich im Rahmen der zwei Rechtsverhältnisse, sondern viele Abweichungen melden sich auch im Inhalt der zwei Rechtsverhältnisse. Die den Inhalt des Verwaltungsrechtsverhältnisses ausmachenden Rechte und Verpflichtungen sind mit dem Versehen, der Ausübung der staatlichen Funktion verbunden. (Sie werden im Falle derjenigen, die die öffentliche Machtfunktion im Rahmen oder ausserhalb eines Arbeitsverhältnisses versehen, offensichtlich identisch sein). Die den Inhalt des Arbeitsverhältnisses ausmachenden Rechte und Verpflichtungen richten sich auf die Arbeitsverrichtung bzw. die Beschäftigung auf die Sicherung der Gegenwart dafür, sowie auf die ungestörte Abwicklung des Arbeitsverhältnisses.

8. Die obigen theoretischen Feststellungen müssen ihre Wirkung auch auf dem Gebiet der rechtlichen Organisation fühlen lassen. Die eingehende Darlegung und Behandlung von diesen würde aber den Rahmen dieser Abhandlung überschreiten. Ich will deshalb nur auf die Fälle näher eingehen, in denen die Änderung bedeutend ist und einem prinzipiellen Charakter hat. Solche melden sich zunächst einmal in Verbindung mit der Errichtung, Abänderung und Aufhebung des Arbeitsverhältnisses. Und auch in Verbindung mit diesen unterlasse ich die eingehende Darstellung und möchte lieber nur die Richtung, Grundsätze der Abänderung skizzieren.

a) Die bedeutenden Veränderungen müssen in Hinsicht der Errichtung des Arbeitsverhältnisses auftreten.

Ich habe schon früher erwähnt, dass die Ernennung und die Wahl die im Rahmen des Verwaltungsrechts erscheinenden, eine Unter- und Überordnung ausdrückenden Rechtsinstitute sind, die die Errichtung eines Verwaltungsrechtsverhältnisses herbeiführen. Und zwar unabhängig davon ob der Ernannte oder Gewählte seine Tätigkeit in einem Arbeitsverhältnis ausführt oder nicht. Zu diesen zwei — das Verwaltungsrechtsverhältnis errichtenden — Rechtsinstituten kröpft sich auch der Eid, als ein Akt administrativen Charakters. Aus dem Arbeitsrecht müssen diese Rechtsinstitute ausgeschlossen werden, weil sie — wie schon erwähnt — von arbeitsrechtlicher Seite keinerlei Plus oder abweichende Rechtswirkung dem Arbeitsvertrag gegenüber zur Folge haben. Dementsprechend entsteht das Arbeitsverhältnis der administrativen Angestellten in allen Fällen mit einem Arbeitsvertrag.

Im Falle der eine öffentliche Machtfunktion vorsehenden administrativen Angestellten ändert sich die Lage insofern, dass die erste Bedingung der Errichtung des Arbeitsverhältnisses die Entstehung des Verwaltungsrechtsver-

hältnisses ist. An die das Verwaltungsrechtsverhältnis errichtende Ernennung oder Wahl schliesst sich die Vereinbarung des administrativen Organs und des Angestellten an, darauf bezüglich dass der Angestellte seine Tätigkeit im Arbeitsverhältnis, in einem bestimmten Arbeitskreis und für einen bestimmten Arbeitslohn versieht. (Die Ernennung und Wahl geben in Hinsicht der Letzteren — selbst in der gegenwärtigen, das Gehören in das Arbeitsrecht voraussetzenden Lage — nicht immer eine Zurechtsweisung). Es ist evident, dass die Annahme dieser prinzipiellen Lösung im Arbeitsrecht einige Regeln notwendig machen wird, die die Verbindung dieser zwei Rechtsverhältnisse so bürokratiefrei, wie möglich, sichern.

Die Verwaltungs- und Arbeitsrechtlichen Akte können sich in einigen Fällen zeitlich trennen. Dies ist z. B. die Lage, wenn eine die öffentliche Machtfunktion nicht im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses versehende Person diese Funktion in der Zukunft im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses versehen wird.

b) Die obigen Feststellungen beziehen sich sinngemäss auch auf die Abänderung. Es ist jedoch zu bemerken, dass im Falle derjenigen, die eine öffentliche Machtfunktion versehen, die Abänderungen im Kreise des Verwaltungsrechtsverhältnisses, bzw. des Arbeitsverhältnisses voneinander getrennt werden können. Keine deshalb auch die Abänderung der anderen notwendigerweise nach sich zieht. So ist es möglich, dass im Rahmen der Verwaltungsfunktion der Angestellten einen Auftrag höheren Niveaus erhält (z. B. der Sektionsleiter des Ratsapparates, der bis dann ein Ratsmitglied war, wird zum Mitglied des Exekutivkomitees gewählt), ohne dass dies den von ihm versehenen Sektionsleitersarbeitskreis berühren würde. In diesem Fall schliesst sich keine arbeitsrechtliche Vereinbarung zum Verwaltungsakt. (Solche Lösungen kann man in den Aussenministerien der sozialistischen Länder selbst heute finden, wo — den protokolären und anderen Problemen der mit den ausländischen Partnern geführten Verhandlungen — einige Angestellte des Ministeriums auch diplomatische Ränge erhalten. Dies aber ist nichts anderes, als eine Ermächtigung zur Ausführung einer Verwaltungsfunktion. Der diplomatische Rang berührt hingegen nicht oder nicht immer den vom Werkstätigen bis dann versehenen Arbeitskreis und so wird oft keine arbeitsrechtlichen Folgen haben.) Es ist möglich, hingegen, dass sich der auf das Versehen der Verwaltungsfunktion bezügliche Auftrag nicht ändert aber der Arbeitskreis des Angestellten ja (z. B. dass er anstatt der Rechtsangelegenheiten zum Verwalter der Investitionsangelegenheiten wird). In diesem Fall ist keine Massnahme an der Verwaltungsseite nötig. Es wird aber notwendig sein, den Arbeitsvertrag den arbeitsrechtlichen Regeln entsprechend abzuändern.

c) Es kann — den mit der Errichtung des Arbeitsverhältnisses verbundenen Feststellungen entsprechend — als eine allgemeine Regel festgesetzt werden, dass das Aufhören des Arbeitsverhältnisses der Verwaltungswerktätigen in der vom Arbeitsrecht festgestellten Weise (Kündigung, fristlose Kündigung, usw.) stattfinden kann. Die Enthebung, Abberufung gelangen aus dem Kreis des Arbeitsrechts in das Verwaltungsrecht zurück, als das Aufhören des Verwaltungsrechtsverhältnisses herbeiführende Akte.

Die Frage ist aber, ob diese allgemeine Regel im Falle derjenigen Angestellten beruhigend angewendet werden kann, die eine öffentliche Machtfunktion versehen. Hier ist die Lage komplizierter als bei der Errichtung des Arbeitsverhältnisses. Dies wird von zwei Umständen hervorgerufen. Einer dieser besteht darin, dass die Behebung des Verwaltungsrechtsverhältnisses häufig nicht



ebenso zu einer Frist gebunden werden kann, wie es im Falle des Arbeitsverhältnisses vorkam. Der andere Umstand stammt daraus, dass die Behebung des Verwaltungsrechtsverhältnisses auch in Fällen vorkommt, in denen die Behebung des des Arbeitsverhältnisses nicht stattfinden kann.

Bei der Ordnung dieser Frage können zwei Arten der Lösung erdacht werden. In einem Fall zieht das Aufhören des Verwaltungsrechtsverhältnisses das Aufhören des Arbeitsverhältnisses automatisch — d. h. ohne einen besonderen Arbeitsverhältnis-Erhebungsakt (z. B. Kündigung) das Aufhören des Arbeitsverhältnisses nach sich. In dem anderen Fall berührt das Aufhören des Verwaltungsrechtsverhältnisses, d. h. die Rückziehung des Auftrags auf die Ausübung der öffentlichen Machtfunktion, das Bestehen des Arbeitsverhältnisses nicht. Dieses letztere soll den Regeln des Arbeitsrechts entsprechend, mit einem besonderen Akt beheben werden. Wie es sich aus der Kenntnis der gegenwärtigen Regeln herausstellte, die gegenwärtige Ordnung steht zwischen zwei prinzipiellen Möglichkeiten aber — besonders die tschechoslowakischen und DDR-Regeln — nähern sich der zweiten Lösung. Meiner Meinung nach ist die zweite Lösung die richtige. Die Erhebung des Verwaltungsrechtsverhältnisses und des Arbeitsverhältnisses soll getrennt stattfinden. Gewisse Korrekturen, Ergänzungen werden aber aus praktischen Gründen offenbar nötig sein. So muss z. B. damit gerechnet werden, dass in einigen Fällen, mit Rücksicht auf das Aufhören des Verwaltungsrechtsverhältnisses, der Angestellte seinen Arbeitskreis nicht mehr versehen kann (er wurde z. B. aus seiner stellvertretenden Präsidialposition abberufen, die Gebiete zweiter Räte wurden zusammengezogen). Es war keine Zeit seiner Krankheit zufolge, oder wegen anderer Gründe, mit ihm betreffs seiner Verlegung in einen neuen Arbeitskreis zu vereinbaren, oder sein Arbeitsverhältnis konnte einem Kündigungsverbot zufolge nicht behoben werden. In diesem Fall entsteht eine Abhängigkeitslage. Diese ist im Arbeitsrecht in einer anderen Beziehung nicht unbekannt. (So wird z. B. der Angestellte als eine Folge des Ergebnisses einer periodischen ärztlichen Untersuchung von der Arbeitsverrichtung in seinem Arbeitskreis vorläufig verboten. Es kommt vor auch in Fällen schwangerer Frauen und der Werktätigen verminderter Arbeitsfähigkeit, dass diese bis zur Bestimmung des ihnen entsprechenden Arbeitskreises, oder wenn sie darin mit dem Werk tätigen nicht übereinkommen konnten, bis zur Entscheidung des Streites in ihrem Arbeitskreis nicht beschäftigt werden können.) Während dieser abhängigen Lage kommen die früheren Arbeitslöhne, Zuerteilungen den Angestellten zu. Sie können aber natürlich den Regeln des Arbeitsrechts entsprechend abgewiesen werden, einstweilig in einem anderen Arbeitskreis zu arbeiten. (Aber natürlich nur in einem Rahmen, dass dies ihnen nicht unproportioniert nachteilig sei).