

*Cezary Kosikowski**

PROBLEME DER GESETZLICHEN REGELUNG DES STATUS
DES MINISTERS IN DER VOLKSREPUBLIK POLEN

1. Die Regelung des Rechtsstatus des Ministers erfordert die Entscheidung und Bestimmung vieler Probleme. Sie betreffen die Festlegung der Kriterien und der Art und Weise der Begründung des Ministeramts, die Situierung des Ministers im System der staatlichen Organe, die Bestimmung des Wirkungsbereichs des Ministers und die Festlegung der damit verbundenen Aufgaben, Kompetenzen (Befugnisse, Pflichten sowie die Grundsätze und Formen der Verantwortlichkeit) sowie auch der Rechtsformen der Realisierung der Befugnisse des Ministers (die Regelung der Position des Ministers als Chef des Ministeriums, darunter der Art und Form der Leitung des Ministeriums und der rechtlichen Beziehungen der Organisationseinheiten des Ressorts und des Ministeriums).

Angesichts des Bereichs und der Vielfalt der Probleme, die eine exakte Festlegung und Entscheidung erfordern, wird die komplexe rechtliche Regelung des Status des Ministers zu einem komplizierten Problem. Das resultiert vor allem aus der Tatsache, daß bei der Festlegung dieses Status viele Faktoren gleichzeitig berücksichtigt werden müssen. Es sind: verfassungsrechtliche Elemente (die Situierung des Ministers im System der staatlichen Organe), Elemente der wissenschaftlichen Organisation und Leitung (z.B. Kriterien der Gründung des Ministeramtes, Leitungsfunktionen des Ministers, die Organisation des Ressorts und des Ministeriums und die Art und Weise der Leitung der genannten Institutionen) sowie auch ökonomisch-politische Elemente, die den aktuellen gesellschaftlichen Bedarf an der Verwaltung eines bestimmten Bereichs des gesellschaftlich-wirtschaftlichen Lebens im

* Prof. Dr. habil. Cezary Kosikowski, Leiter des Lehrbereiches für Verwaltungsrecht der Volkswirtschaft der Rechts- und Verwaltungsfakultät der Universität Łódź.

Staat durch das gegebene Ministeramt (der Aufgaben- und Kompetenzbereich des Ministers und seine Verbindungen nach außen) festlegen.

Die Schaffung eines geschlossenen, kohärenten und logischen Rechtssystems, das den Status des Ministers bestimmt, erfordert eine unbedingte Übereinstimmung aller drei den Status des Ministers bestimmenden Elemente. Zur Erreichung des Obigen ist es unentbehrlich, daß der Gesetzgeber über bestimmte Lösungskonzeptionen im Bereich des Verfassungsrechts, der Organisation und Verwaltung und im ökonomisch-politischen Bereich verfügt. Im Rahmen der einzelnen Elemente, die den Gesamtstatus des Ministers bilden, kann es viele solche Konzeptionen geben. Ihre Wahl darf aber nicht willkürlich sein. Diese Konzeptionen müssen nämlich miteinander übereinstimmen, damit sie in ihrer Gesamtheit ein innerlich widerspruchloses System bilden können.

Wenn der Gesetzgeber sich der Festlegung des rechtlichen Status des Ministers annimmt, muß er nicht nur über bestimmte Konzeptionen verfügen, sondern auch die Möglichkeit haben, eine entsprechende Wahl zu treffen. In der Praxis kompliziert sich das Problem der Bestimmung des rechtlichen Status des Ministers dann, wenn der Gesetzgeber über Konzeptionen verfügt, deren wissenschaftlicher und Nutzwert fraglich sind, oder wenn er über Konzeptionen nur aus einem Bereich (z.B. dem ökonomisch-politischen) und nicht aus allen drei Bereichen verfügt. Diese Schwierigkeiten werden noch multipliziert, wenn das verfassungsrechtliche Modell des Ministers für unveränderlich im Rahmen der gegebenen gesellschaftlichen Ordnung gehalten wird, das keine Korrekturen erfordert bzw. zuläßt. Das bedeutet natürlich nicht, daß man unter diesen Elementen keine relativ konstanten (z.B. das gesellschaftliche System betreffende rechtliche Lösungen sowie auch jene aus dem Bereich der Organisation und Leitung) oder variablen (ökonomisch-politische) unterscheiden soll. Man darf jedoch weder die relative Konstanz noch die unbegrenzte Variabilität überschätzen.

Die Bildung des Rechtsstatus des Ministers ist also nicht nur mit dem rechtstechnischen Problem, entsprechende Rechtsbestimmungen zu komplettieren, verknüpft, obwohl das auch sehr wichtig ist, sondern sie muß von einer Analyse der bestehenden wissenschaftlichen und publizistischen Konzeptionen betreffs des Ministers als Voraussetzung begleitet werden. Der Gesetzgeber sollte diese Konzeptionen vom Standpunkt ihres gesellschaftlichen Wertes aus einschätzen, d.h. hinsichtlich ihrer Nützlichkeit für die Bedürfnisse des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens des Staates und ihrer Übereinstimmung mit den politisch-rechtlichen Traditionen der gegebenen Gesellschaft und des

gegebenen Staates, sowie auch der Art und Weise der Wahl dieser Konzeptionen und deren Akzeptanz seitens der Gesellschaft.

2. Auf dem Boden der dargestellten Grundsätze taucht das Problem der Einschätzung der vorhandenen rechtlichen Regelungen auf, die den Status des Ministers in der Volksrepublik Polen bestimmen. Die polnische Gesetzgebung besitzt im Gegensatz zu manchen anderen sozialistischen Ländern keinen kodifizierten Rechtsakt, der den rechtlichen Status des Ministers bestimmen würde¹.

Dieser Status ist in Rechtsakten verschiedenen Ranges und verschiedenen Inhalts bestimmt. Die Rechtsbestimmungen, die die Minister betreffen, enthalten folgende Rechtsakte: 1) die Verfassung der Volksrepublik Polen, 2) die Gesetze, die das Ministeramt konstituieren, 3) die Verordnungen des Ministerrates, die den detaillierten Wirkungsbereich der einzelnen Minister festlegen, 4) die Statuten der Ministerien, die vom Ministerrat festgesetzt werden, 5) die Rechtsakte des Ministerrates, die die innere Struktur und die Grundsätze der Funktionsweise des Ministerrates konstituieren, 6) die Gesetze und deren Vollzugsakte, die die einzelnen Gebiete des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens des Staates gegenständlich regeln.

Die genannten Gruppen von Rechtsakten berücksichtigen in verschiedenem Ausmaß die rechtliche Regelung des Status des Ministers. Es sind Akte, die aus verschiedenen Zeitperioden stammen, wobei die Zeitabstände zwischen ihnen manchmal erheblich sind. Ein Teil von diesen Akten gilt seit langem oder wird nicht oft novelliert. Dies betrifft vor allem die in Punkten 1, 2, 4, 5 genannten Rechtsakte. Die übrigen, etwa im Punkt 3 erwähnten Akte werden relativ selten modifiziert, oder aber auch relativ häufig, wie die im Punkt 6 genannten Akte.

Aus dem obengenannten Sachverhalt ergeben sich folgende Fragen bzw. Zweifel: 1) ob und welche von den erwähnten Akten a) die verfassungsrechtliche, b) die organisations- und leitungsbezogene, c) die ökonomisch-politische Konzeption des Status des Ministers zum Ausdruck bringen, und 2) ob das in der Volksrepublik Polen angenommene Modell des Status der Ministers richtig ist, d.h. ob es mit dem polnischen politisch-rechtlichen System und seinen Traditionen im Einklang steht und den gesellschaftlichen Anforderungen, die mit dem Funktio-

¹ In Bulgarien und in der UdSSR sind es spezielle Rechtsakte über die Ministerien; in der DDR und in Rumänien regeln den Status des Ministers gesonderte Gesetze über den Ministerrat. In der CSSR regelt den Status der Bundesministerien auch ein gesondertes Gesetz; vgl. M. Grzybowski, *Rząd w państwie socjalistycznym* (Regierung im sozialistischen Staat), Warszawa 1980, S. 187—188.

nieren des Staates und der Wirtschaft zusammenhängen, Rechnung trägt. Die Antwort auf diese Fragen ermöglicht uns nicht nur die polnische Gesetzgebung im Hinblick auf den Status des Ministers zu beurteilen, sondern auch festzustellen, in welchem Umfang und auf welche Weise Schritte zur Rationalisierung des bestehenden Rechtszustands unternommen werden sollten.

3. Die Verfassung der Volksrepublik Polen² enthält nur sehr wenige Bestimmungen bezüglich der Minister. Sie beschränken sich auf die Feststellung, daß 1) die Minister verpflichtet sind, die von den Abgeordneten eingebrachten Interpellationen zu beantworten (Art. 27); 2) der Ministerrat und seine einzelnen Mitglieder vom Sejm berufen und abberufen werden (Art. 37); 3) die Minister den Ministerrat bilden (Art. 39); 4) der Ministerrat die Tätigkeit der Ministerien und anderer ihm untergeordneten Organe koordiniert und die Richtlinien ihrer Arbeit bestimmt (Art. 41); 5) die Minister bestimmte Abteilungen der Staatsverwaltung leiten (Art. 42, Abs. 1); 6) das Ministeramt per Gesetz gebildet wird (Art. 42, Abs. 1); 7) die Minister aufgrund der Gesetze und zwecks deren Vollzugs Verordnungen und Anordnungen erlassen (Art. 42, Abs. 2); 8) der Ministerrat die vom Minister erlassenen Verordnungen und Anordnungen aufheben kann (Art. 42, Abs. 3).

Die Verfassungsregelung des rechtlichen Status des Ministers beschränkt sich also nur auf die Bestimmung gewisser Elemente der rechtlichen Position der Minister gegenüber dem Sejm (die Bildung des Amtes des Ministers, die Berufung und Abberufung der Minister, die Pflichten der Minister gegenüber den Abgeordneten). Manche Elemente der rechtlichen Position der Minister gegenüber dem Sejm werden in der Parlamentsordnung näher erläutert³. Trotzdem bilden sie keinen ausreichenden Katalog der Rechte und Pflichten der Minister gegenüber dem Sejm und des Sejms gegenüber den Ministern. Es fehlt in der Verfassung der VR Polen vor allem die frühere Bestimmung des Artikels 33, Absatz 1 der Verfassung der VR Polen, kraft deren der Sejm per Gesetz den Wirkungsbereich der Minister bestimmte. Gegenwärtig kann sich der Sejm nur auf die gesetzliche Konstituierung des Amtes des jeweiligen Ministers beschränken, obwohl er von dieser Möglichkeit

² „Dziennik Ustaw“ („Gesetzblatt“, weiter Dz.U.) 1976, Nr. 7, Pos. 36 (einheitlicher Text); Novellen: Dz.U. 1980, Nr. 22, Pos. 81; 1982, Nr. 11, Pos. 83; 1983, Nr. 39, Pos. 175.

³ Der Beschluß des Sejms der VR Polen vom 1.03.1957 (Geschäftsordnung des Sejms der VR Polen), „Monitor Polski“ („Amtsblatt der VRP“, weiter MP) 1980, Nr. 29, Pos. 104 (einheitl. Text); Novellen: MP 1981, Nr. 26, Pos. 224; 1982, Nr. 17, Pos. 134; der Beschluß des Sejms der VR Polen vom 17.07.1986 — *Regulamin Sejmu PRL*, MP 1986, Nr. 21, Pos. 151.

keinen Gebrauch macht und auch den Wirkungsbereich des Ministers bestimmt.

Die Verfassung der VR Polen bestimmt auch nicht die rechtliche Stellung des Ministers gegenüber dem Staatsrat, der Obersten Kontrollkammer, den Volksräten, der Staatsanwaltschaft und den Justizorganen. Erst in den 80er Jahren tauchten in der Verfassung der VR Polen Regelungen bezüglich der rechtlichen und politischen Verantwortlichkeit der Minister⁴ auf.

Wesentlich breiter ist der Bereich der Verfassungsbestimmungen, die die rechtliche Lage der Minister gegenüber dem Ministerrat regeln. Dies resultiert jedoch aus der Tatsache, daß die Verfassung der VR Polen eine bestimmte Konzeption bezüglich der Regierungsform angenommen hat, deren Konsequenz auch die Position der Minister ist. In der verfassungsrechtlichen Literatur wird erwähnt⁵, daß „diese Konzeption bedeutet, daß die Regierung aufhört, eine Versammlung der Minister zur Koordinierung ihrer individuellen Tätigkeit zu sein, und daß die Minister die Handlungselbständigkeit in den ihnen anvertrauten Verwaltungsbereichen verlieren“. Aufgrund dessen wird gemeint, daß die Minister in doppelter Funktion auftreten⁶. Vom Standpunkt seiner Position im Prozeß der Ausübung der Staatsgewalt aus ist der Minister ein Organ des Ministerrates und eine Art Vollstreckungsorgan „zweiten Grades“ der Staatsgewalt. Wenn man dagegen vom Charakter der Kompetenzen ausgeht, so ist der Minister als oberstes Organ der Staatsverwaltung anzusehen; und dieser Aspekt des Status des Ministers wird nicht mehr von einer besonderen Verfassungsregelung erfaßt.

Abgesehen von der Bewertung der in der Verfassung enthaltenen, systembezogenen rechtlichen Konzeption des Status des Ministers muß festgestellt werden, daß die Praxis, die sich in Polen auf der Grundlage der Verfassung von 1952 im Bereich der Organisation und des Funktio-

⁴ Das Gesetz vom 26.03.1982 über die Novellierung der Verfassung der VR Polen, Dz.U. Nr. 11, Pos. 83; Das Gesetz vom 26.03.1982 über das Staatstribunal, Dz.U. Nr. 11, Pos. 84; siehe auch: *Trybunał Stanu w PRL* (Staatstribunal in der VR Polen), red. Z. Świda-Łągiewska, Warszawa 1983.

⁵ W. Zakrzewski, *System organów władzy i administracji państwowej według projektu konstytucji PRL* (Das System der Staats- und Verwaltungsorgane nach dem Entwurf der Verfassung der VR Polen), „Państwo i Prawo“ („Staat und Recht“, weiter PP) 1952, H. 7, S. 25.

⁶ J. Nowak, R. Pelczar, *Ustrój naczelných organów administracji państwowej według Konstytucji PRL i praktyki* (Die Struktur der Hauptorgane der Staatsverwaltung in der Verfassung der VR Polen und in der Praxis), [in:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania* (Die Verfassung der VR Polen nach 30 Jahren ihrer Gültigkeit), red. K. Działocha, „Acta Universitatis Vratislaviensis“ 1983, 688, Prawo CXVI, S. 210.

nierens der staatlichen Organe (darunter auch der Minister) entwickelt hat, gegenüber den Verfassungsbestimmungen variabel war. Diese Praxis äußerte sich in der Realisierung verschiedenartiger Varianten systembezogener Lösungen, die außerhalb der Verfassung geschaffen worden sind. Ein Teil dieser Lösungen hat sich gefestigt und funktioniert weiterhin, indem er im Endeffekt ein von dem Verfassungsmodell abweichendes Modell bildet.

In bezug auf die Minister hat sich diese Praxis u.a. in folgenden Lösungen geäußert. Es wurde vor allem die Kategorie der Minister, von denen die Verfassung spricht, erweitert. Neben den bestimmte Abteilungen der Staatsverwaltung leitenden Ministern sind die Institutionen der Minister im Kollegium des Ministerrates und der Minister als Leiter der Zentralämter⁷ entstanden. Mit Ausnahme der letztgenannten üben die übrigen ihre Funktionen nicht im Rahmen des per Gesetz berufenen Ministeramtes aus; sie wirken in der Situation, in der die für sie in der Rechtsordnung formulierten gesetzlichen Kompetenzen fehlen. In diesem Zusammenhang wird in der Fachliteratur behauptet, daß man einer solchen Kategorie von Ministern keine Befugnisse zum Erlaß von Verordnungen und Anordnungen erteilen kann⁸.

Die verfassungsrechtliche Praxis hat auch ein Modell der Beziehungen ausgearbeitet, die den Minister mit einzelnen Organen des Ministerrates verbinden⁹. Außerhalb des Verfassungsrahmens hat der Ministerrat bei der Bestimmung seiner inneren Struktur und seines Funktionsmodus¹⁰ auch ein Modell der Abhängigkeit der Minister geschaffen, und zwar vom Ministerpräsidenten als dem Vorsitzenden der Regierung, von den stellvertretenden Ministerpräsidenten, deren Zahl sich in gewissen Perioden im Verhältnis zur Zahl der amtierenden Minister wie 1 : 4 gestaltete, vom Regierungspräsidium, dessen Konzeption mehrmals geändert wurde, von anderen, beim Ministerrat wirkenden Organen (Komitées, Ausschüssen) und insbesondere von denjenigen, an deren Spitze ein stellvertretender Ministerpräsident steht.

Unter diesen Lösungen müssen schließlich auch diejenigen erwähnt

⁷ J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne* (Verwaltungsrecht), Warszawa 1984, S. 65.

⁸ Ebenda, S. 65.

⁹ Vgl. E. Ochędowski, *Centralne organy administracji* (Zentrale Verwaltungsorgane), [in:] *System prawa administracyjnego*, Kollektivarbeit unter der Redaktion von J. Jendrośka, Bd. II, Wrocław 1977, S. 24 ff.

¹⁰ Siehe Den Benschluß des Ministerrates Nr. 113, vom 30.06.1969 über die Wirkungsweise des Ministerrates und des Regierungspräsidiums, (MP Nr. 30, Pos. 223) mit späteren Novellierungen und insbesondere mit der Novellierung, die aus Dem Beschluß des Ministerrates Nr. 93 vom 2.08.1983 über die Arbeitsordnung des Ministerrates und des Regierungspräsidiums und über den Ausarbeitungs-, Abstimmungs- und Verkündungsmodus von normativen Rechtsakten resultiert, MP Nr. 27, Pos. 152.

werden, die sich im Rahmen der Beziehungen zwischen den Ministern herausgebildet haben. Es werden hier vorwiegend zwei Relationen gemeint: die Beziehungen der Minister mit den sog. Stabsorganen der Regierung (darunter mit Funktionsministern, deren Wirkungsbereich über den des Ressorts hinausgeht)¹¹ und die Beziehungen, die aus den Koordinationskompetenzen des Ministers resultieren¹² (interministerielle Koordination).

Aufgrund der vom Ministerrat und dessen Organen (Ministerpräsident und Regierungspräsidium) erlassenen Rechtsbestimmungen gestaltete sich auch das Modell der Legislationstätigkeit des Ministers¹³. Angesichts des Mangels an Verfassungsbestimmungen in diesem Bereich und des fehlenden Gesetzes über Rechtsschaffung war das eine wesentliche Ausfüllung der Verfassungslücke in dieser Hinsicht.

Aufgrund der Rechtsvorschriften hinsichtlich der Kontrolle, die in der Regel auch vom Ministerrat erlassen werden¹⁴, entstand das Modell der Kontrolltätigkeiten des Ministers¹⁵. Auf der Grundlage der Rechtsbestimmungen über regionale Staats- und Verwaltungsorgane hat

¹¹ In den Jahren 1969—83 galt z.B. *Der Beschluß des Ministerrates Nr. 115 vom 30.06.1969 über das Zusammenwirken der Haupt- und Zentralorgane der Staatsverwaltung in Planungsangelegenheiten*, MP Nr. 30, Pos. 225.

¹² In den Jahren 1969—1976 galt *Der Beschluß des Ministerrates Nr. 114 vom 30.06.1969 über die zwischenministerielle Koordinierung*, MP Nr. 30, Pos. 224; in den Jahren 1976—82 galt dagegen *Der Beschluß des Ministerrates Nr. 121 vom 11.06.1976 über zwischenministerielle Koordinierung und Koordinierung der wirtschaftlichen Branchenätigkeit*, MP Nr. 28, Pos. 124 und *Novelle 1980, Nr. 25, Pos. 136*.

¹³ In den Jahren 1957—83 galt eine Reihe von Rechtsakten, die auf der Grundlage *Des Beschlusses des Ministerrates Nr. 282 vom 31.07.1957 über die Ausarbeitung, Abstimmung und Verkündung von normativen Akten*, der nicht veröffentlicht wurde, erlassen wurden; seit 1983 dagegen gilt *Der Beschluß des Ministerrates Nr. 93 vom 2.08.1983 über die Arbeitsordnung des Ministerrates und des Regierungspräsidiums sowie auch über den Ausarbeitungs-, Abstimmungs- und Verkündungsmodus von normativen Rechtsakten*, MP Nr. 27, Pos. 152; dazu siehe auch: J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa* (Grundsätze der Rechtsschaffung), Warszawa 1984.

¹⁴ In den Jahren 1971—83 galt *Der Beschluß des Ministerrates Nr. 191 über die Ressortkontrolle der wirtschaftlichen Tätigkeit staatlicher Wirtschaftseinheiten*, MP Nr. 36, Pos. 185 (einheitl. Text); seit 1983 dagegen gilt *Der Beschluß des Ministerrates Nr. 57 vom 23.05.1983 über die Durchführung der Kontrolle durch die Staatsverwaltungsorgane* (MP Nr. 22, Pos. 124).

¹⁵ Vgl. S. Jędrzejewski, *Kontrola administracji państwowej* (Kontrolle der Staatsverwaltung), Toruń 1972; J. Homplewicz, *Kontrola administracji* (Kontrolltätigkeit der Verwaltung), Kraków 1974; *Zagadnienia kontroli finansowo-gospodarczej przedsiębiorstw i zjednoczeń* (Probleme finanzieller und wirtschaftlicher Kontrolle der Betriebe und Betriebsvereinigungen), Kollektivarbeit unter der Redaktion von N. Gajl, Wrocław 1973; *Kontrola administracji w państwach socjalistycznych* (Kontrolltätigkeit der Verwaltung in den sozialistischen Staaten), Kollektivarbeit unter der Redaktion von J. Łętowski, Warszawa 1983.

sich eine bestimmte Praxis der Rechtsverhältnisse zwischen dem Minister und den regionalen Organen herausgebildet¹⁶. Aufgrund der Rechtsbestimmungen, die die wirtschaftliche und Finanztätigkeit regeln, entstanden schließlich verschiedene Modelle der Funktionen der Minister im System der Wirtschaftsführung und der Verwaltung der Volkswirtschaft¹⁷.

Infolge einer langjährigen, wenn auch veränderlichen und nicht immer konsequenten Praxis entstand ein Rechtsmodell des Ministers, das zwar auf der Grundlage der Verfassungsbestimmungen fußt, dessen Inhalt jedoch durch verfassungsexterne Bestimmungen, die in der Regel vom Ministerrat und dessen Organen stammen, determiniert ist. Die bestehende Verfassungsregelung erlaubt nicht, die wirkliche Rolle und den Charakter der Institution zu ermitteln¹⁸.

Die in der Verfassung angenommene verfassungsrechtliche Konzeption des Ministers wurde zwar von der Praxis nicht gänzlich abgelehnt, doch hat diese Praxis gleichzeitig zu einer „Verwässerung“ der Institution des Ministers geführt. Dies wurde auch durch die politische Praxis begünstigt, die keine klaren, das Verhältnis der PVAP zu dem Verwaltungsapparat bestimmenden Regeln festgelegt hat¹⁹. Aus diesem Grunde unterliegen die Position, der Rang und die Bedeutung des Ministers periodischen Schwankungen, die durch nacheinanderfolgende gesellschaftlich-politische Krisen hervorgerufen werden. Im Lichte der obigen kritischen Einschätzungen unterliegt die Notwendigkeit einer neuen und moderneren Regelung der rechtlichen Position des Ministers in der Verfassung keinem Zweifel, es sei denn, daß wir den Zustand weiterhin dulden werden, daß die verfassungsrechtliche Konzeption des Status des Ministers von der Regierung stammen wird.

4. Die zweite Gruppe von Rechtsakten, die den Rechtsstatus des Ministers festlegen, bilden die Akte, die das Ministeramt konstituieren und seinen Tätigkeitsbereich allgemein bestimmen (Gesetze), die die

¹⁶ Die genannten Rechtsverhältnisse gestalteten sich in den Jahren 1958–83 auf der Grundlage Des *Gesetzes vom 21.01.1958 über die Volksräte*, Dz.U. 1975, Nr. 26, Pos. 139 (einheitl. Text) mit späteren Novellen, seit 1984 dagegen auf der Grundlage Des *Gesetzes vom 20.07.1983 über das System der Volksräte und der territorialen Selbstverwaltung*, Dz.U. Nr. 41, Pos. 185; dazu siehe auch: T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej* (Volksräte und territoriale Staatsverwaltungsorgane), Warszawa 1977, S. 281 ff.

¹⁷ Siehe: C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową* (Das Verwaltungsrecht der Volkswirtschaft), Łódź 1984, S. 158 ff.

¹⁸ Nowak, Pelczar, *op. cit.*, S. 210–211.

¹⁹ M. Rybicki, *Pozycja ustrojowa rządu w systemie politycznym PRL w latach 1970–80* (Die verfassungsrechtliche Position der Regierung im politischen System der VR Polen in den Jahren 1970–80), PP 1982, H. 10, S. 40.

bestimmten Personen zur Ausübung des Ministeramtes berufen und sie abberufen (Parlamentsbeschlüsse), die den detaillierten Tätigkeitsbereich des Ministers bestimmen (Verordnungen des Ministerrates), und die den einzelnen Ministerien oder Zentralämtern, die von Ministern geleitet werden, das Statut verleihen (Beschlüsse des Ministerrates). Es sind Rechtsakte, die einen organisatorischen Charakter haben²⁰ und die erst in ihrer Gesamtheit die bestimmte Organisation des Ministeramtes bilden.

Die Gesetze, die das gegebene Ministeramt konstituieren, sind in der Regel Akte von einem bescheidenen Inhalt, der sich darauf beschränkt: 1) das gegründete Amt zu benennen, 2) die Angelegenheiten, die zum Tätigkeitsbereich des Ministers gehören, allgemein oder detailliert aufzuzählen, 3) die Aufgaben des Ministers allgemein zu formulieren, 4) die einzelnen Handlungen des Ministers, die zur Realisierung seiner Aufgaben dienen, aufzuzählen und 5) dem Ministerrat die Vollmacht zum Erlaß von Bestimmungen auf dem Verordnungswege — nach Einholung der Meinung entsprechender Sejmausschüsse — im detaillierten Tätigkeitsbereich des Ministers zu erteilen. Relativ seltener werden in den das Ministeramt konstituierenden Gesetzen folgende Faktoren bestimmt: 1) der verfassungsrechtliche Charakter des Ministers, 2) die Kompetenzen des Ministers, 3) die Pflicht des Zusammenwirkens mit anderen Organen und Institutionen, 4) die Liste der dem Minister unterstellten und von ihm beaufsichtigten Institutionen, sowie ihre Aufgaben, Wirkungsbereich und Organisation, 5) der Umfang der Veränderungen bezüglich der Aufgaben und Kompetenzen anderer Organe, die aus der Bildung und Bestimmung des Wirkungsbereichs des gegebenen Ministeramtes resultieren.

Die Gesetze, die die gegenwärtig in der VR Polen bestehenden Ministerämter konstituieren, stammen aus verschiedenen Jahren. Drei Ministerämter funktionieren auf der Grundlage von in den Jahren 1944—1945 erlassenen Gesetzen. Es sind dies: der Verteidigungsminister, der Justizminister und der Minister für Gesundheitswesen und Soziale Pflege. Trotz einer gewissen Aktualisierung dieser Gesetze in den folgenden Jahren kann man kaum sagen, daß ihnen irgendeine verfassungsrechtliche oder organisatorische Konzeption zugrunde liegt, zumal sie sich nicht einmal auf Verfassungsbestimmungen stützen. Vier Ministerämter funktionieren auf der Grundlage von Rechtsakten aus den Jahren 1955—57, die in den folgenden Jahren novelliert wurden.

²⁰ Vgl. H. Halber, *Podstawy prawne działania ministerstwa* (Rechtsgrundlagen der Tätigkeit des Ministeriums), [in:] *Zagadnienia prawne kierowania gospodarką narodową*, hrsg. vom Institut für Organisation und Leitung der Polnischen Akademie der Wissenschaften und des Ministeriums für Wissenschaft, Hochschulwesen und Technik, Warszawa 1975.

Es sind dies: der Minister für Post und Fernmeldewesen, der Minister für Forstwirtschaft und Holzverarbeitende Industrie, der Verkehrsminister, der Minister für Bauwesen und Baumaterialindustrie. Acht Ministerämter (darunter auch Zentralämter) funktionieren auf der Grundlage der Rechtsakte aus den Jahren 1972—78. Es sind: der Minister für Arbeit, Löhne und Soziales, der Minister für Bildung und Erziehung, der Minister für Wissenschaft, Hochschulwesen und Technik, der Minister für Binnenhandel und Dienstleistungen, das Ministeramt für Kriegsveteranen, der Minister für Auswärtige Angelegenheiten, das Ministeramt für Rohstoff- und Materialwirtschaft, das Hauptkomitée für Körperkultur und Sport. Vierzehn Ministerämter und Zentralämter wirken dagegen auf der Grundlage der Rechtsakte aus den Jahren 1981—84. Es sind: der Minister für Bergbau und Energiewirtschaft, der Minister für Hüttenwesen und Maschinenindustrie, der Minister für Chemie und Leichtindustrie, der Minister für Landwirtschaft und Nahrungsmittelwirtschaft, der Minister für Außenhandel, Ministeramt für Seewirtschaft, die Staatliche Agentur für Atomforschung und -verwendung, der Minister für Preise, der Minister für Kultur und Kunst, Finanzminister, der Minister für Innere Angelegenheiten, der Minister für Verwaltung und Raumwirtschaft, das Ministeramt für Umweltschutz und Wasserwirtschaft, der Planungsausschuß beim Ministerrat.

Aus der obigen Übersicht geht hervor, daß die Versuche, die gesetzlichen Regelungen, die den Status des Ministers bestimmen, zu ordnen, ausschließlich im Zusammenhang mit der Durchführung grundsätzlicher gesellschaftlich-wirtschaftlicher Reformen im Staat²¹ unternommen worden sind, wobei manche Ministerämter gegenüber diesen Reformen ziemlich resistent sind. Diese Feststellung betrifft aber nicht nur wirtschaftsexterne Ministerien. Charakteristisch ist dabei auch, daß im Rahmen der zur Zeit in Polen realisierten Wirtschaftsreform, die in ihren Voraussetzungen einen sehr großen Wert auf die Veränderungen des subjektsbezogenen Systems der Verwaltungsorgane der Volkswirtschaft (darunter auch der Minister)²² gelegt hat, die Mehrheit (aber nicht alle) der Ämter der Minister, die wirtschaftliche Ressorts leiten, diesen Veränderungen unterzogen wurde. Gleichzeitig sind neue rechtliche Regelungen aufgetaucht, die nur manche Ministerämter mit überministeriellen Funktionen (Preise, Finanzen, Banken, Planung) betreffen.

²¹ Vgl. T. Gruszecki, *Ewolucja resortowa układu zarządzania w Polsce w latach 1918—80* (Ressortevolution des Verwaltungssystems in Polen in den Jahren 1918—80), „Gospodarka Planowa“ („Planwirtschaft“, weiter GP) 1984, Nr. 2.

²² Vgl. C. Kosikowski, *Podmioty zarządzania gospodarką narodową w świetle reformy gospodarczej* (Subjekte der Verwaltung der Volkswirtschaft im Lichte der Wirtschaftsreform), „Acta Universitatis Lodziensis“ 1984, Folia iuridica 16.

Bei den Wirtschaftsministerien wurde der Rechtsstatus des Amtes des Ministers für Post und Fernmeldewesen, für Verkehr, für Forstwirtschaft und Holzverarbeitende Industrie, für Bauwesen und Baumaterialindustrie, für Binnenhandel und Dienstleistungen und für Rohstoff- und Materialwirtschaft nicht geändert. Von den funktionalen Ministerien haben dagegen ihren Rechtsstatus, d.h. ihren Wirkungsbereich, ihre Aufgaben und Kompetenzen, in unveränderter Form die Ämter der Minister für Arbeit, Löhne und Soziales, für Außenhandel und der Justiz beibehalten.

Diese Tatsachen bestärken uns in der Überzeugung, daß die rechtliche Organisation des Funktionsmodus der Ministerämter eher von dem politischen Konjunkturalismus oder gar von der Zufälligkeit begleitet wird als von dem Bewußtsein der bestehenden Bedürfnisse, das auf eine eingehende Analyse des Problems und eine klare Konzeption des Wesens und der Folgen der vorgenommenen Veränderungen gestützt worden wäre.

Die Analyse der die Ministerämter konstituierenden und ihren Wirkungsbereich bestimmenden Gesetze führt zu der Schlußfolgerung, daß die in diesen Akten verwendeten Bestimmungen bezüglich der Aufgaben und Realisierungsformen dieser Aufgaben auffallend miteinander übereinstimmen, obwohl die genannten Rechtsakte aus verschiedenen, manchmal sehr weit auseinander liegenden Jahren stammen. Sie sind einheitlich konzipiert sowohl in den die Wirtschaftsministerien konstituierenden Gesetzen als auch in den Gesetzen, die sonstige Ministerämter gründen (aus der nichtproduktiven Sphäre oder in bezug auf Minister mit überministeriellem Tätigkeitsbereich).

Zur Bestimmung der Aufgaben des Ministers bedienen sich die Gesetze meistens der Formulierung:

die Aufgabe des Ministers besteht darin, den im Art... genannten Wirtschaftszweigen eine bestimmte Handlungsrichtung den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen gemäß und im Einklang mit der Politik des Staates zu geben.

Zu Beschreibung der Tätigkeiten (Funktionen), die die Aufgaben des Ministers realisieren sollen, bedienen sich die Gesetze folgender Formulierung:

diese Aufgabe realisiert der Minister im Einzelnen durch das Prognostizieren und Programmieren der Entwicklung dieser Wirtschaftszweige, durch eine komplexe Analyse und Bewertung der Tätigkeit der ihm unterstellten Industriebetriebe und anderer untergeordneter Organisationseinheiten, durch die Koordinierung dieser Tätigkeit, durch die Mitwirkung an der Gestaltung der ökonomischen Systeme der Industriebetriebe und anderer ihm unterstehender Organisationseinheiten, durch die Führung einer angemessenen Kaderpolitik und durch die Hilfeleistung bei der Ausbildung des Kadern dieser Betriebe und Einheiten.

Andere Formulierungen, die im Zusammenhang mit der Bestimmung der Aufgaben und deren Realisierungsformen durch den Minister stehen (z.B. im Gesetz über das Amt des Finanzministers), gehören zu den Ausnahmen.

Die Analyse der Verordnungen des Ministerrates bezüglich der detaillierten Bestimmung des Wirkungsbereichs des gegebenen Ministeramtes weist jedoch darauf hin, daß diese Akte eine Wiederholung der im Gesetz verwendeten Formulierungen enthalten, die lediglich nur dort gewissermaßen erweitert werden, wo es sich um die Konkretisierung der Realisierungsformen der Aufgaben des Ministers handelt. Ein Teil der Verordnungen enthält auch die Aufzählung der dem Minister unterstellten oder unter seiner Aufsicht stehenden Einheiten. Es ist außerdem die Regel, daß die hier genannten Verordnungen die Funktion eines Rechtsaktes übernehmen, mit dessen Hilfe die gesetzlichen Bestimmungen aktualisiert werden, die das gegebene Ministeramt konstituieren und seinen Tätigkeitsbereich festlegen. Das bedeutet also, daß keine Novelle des Gesetzes beschlossen wird, sondern die vorgenommenen Änderungen sich in einer Verordnung widerspiegeln, die den detaillierten Tätigkeitsbereich des Ministers modifiziert. Die Illegalität dieser Maßnahme bedarf keines Kommentars.

Der nächste Rechtsakt, der die Tätigkeit des Ministeramtes regelt, ist das Statut, das vom Ministerrat dem Ministerium (dem Zentralamt, dem Ausschuß, dem Komitee) verliehen wird, an dessen Spitze ein Minister steht. Der Ministerrat verleiht solche Statuten jedem Ministerium oder Zentralamt getrennt, was durch die Notwendigkeit begründet ist, in der Organisation des Ministeriums die Aufgabenspezifik des gegebenen Amtes zu berücksichtigen. Die Analyse der Statuten einzelner Ministerien ergibt jedoch, daß sich diese Akte praktisch voneinander kaum unterscheiden, und wenn schon, dann haben die Unterschiede einen rein formalen Charakter (z.B. verschiedene Benennungen der Ministerien oder der von ihnen beaufsichtigten oder ihnen unterstehenden Einheiten, unterschiedliche Benennung der inneren Organisationseinheiten der Ministerien etc.). Die die einzelnen Ministerien betreffenden Statuten haben als Rechtsakte fast identischen formalen Charakter und sachlichen Inhalt.

Was noch schlimmer ist: die Stichprobenanalyse einiger organisatorischer Regelungen der Ministerien (die bekanntermaßen von den Ministern stammen) hat erwiesen, daß auch diese Organisationsakte mehr identische oder ähnliche als unterschiedliche Beschlüsse enthalten. Es kann aber auch nicht anders sein, denn sie stützen sich auf ähnliche Formulierungen, die in den die Ministerämter konstituierenden Gesetzen, in den den Tätigkeitsbereich der Minister detailliert re-

gelnden Verordnungen und schließlich in den die einzelnen Ministerien betreffenden Statuten verwendet werden.

5. Aus der durchgeführten Analyse der Rechtsakte, die die Tätigkeit der Minister begründen und organisieren, ergeben sich gewisse Schlußfolgerungen. Erstens bringen sie eine vom Wert her fragwürdige Konzeption der Funktion des Ministers (Prognostizieren und Programmieren, Analysieren und Bewerten, Koordinierung, Kaderpolitik) zum Ausdruck. Diese Konzeption entspricht keiner der früher oder gegenwärtig präsentierten wissenschaftlichen Theorien der Organisation und Leitung²³. Sie weist vor allem nicht auf die Aufgaben hin, die der Minister im Prozeß der Gestaltung der Voraussetzungen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Politik des Staates, der Rechtsschaffung, der Planung, der Organisation der Realisierung von Aufgaben im Rahmen des Ministeriums (die Bildung der Organisationseinheiten, deren Aufsicht und Leitung, Koordinierung der Tätigkeit dieser Einheiten) und schließlich auch im Prozeß der Kontrolle hat²⁴. Anders gesagt, erlaubt die in den obengenannten Gesetzen angenommene Konzeption der Aufgaben und Funktionen des Ministers nicht, festzustellen, auf welche Weise und aufgrund welcher Kriterien die Aufgabenverteilung zwischen den Macht- und Verwaltungsorganen und zwischen den einzelnen Verwaltungsorganen erfolgt ist. Bei dieser Aufgabenverteilung sollten dem Minister nur solche Aufgaben zufallen, die mit seinem verfassungsrechtlichen Status im Einklang stehen.

Zweitens erscheint es als zweifelhaft, ob das gegenwärtige System rechtlicher Regelungen, das den Status des Ministers festlegt, innerlich kohärent und nicht kontradiktorisch ist, wenn die Gründung der Ministerämter sich auf unterschiedliche Kriterien und unterschiedliche ökonomisch-politische Konzeptionen stützt, die aus verschiedenen Entwicklungsetappen unseres Staates stammen. Ein Teil der Ministerämter wurde nach den Kriterien und Konzeptionen aus den 40er Jahren gegründet, ein anderer nach den Konzeptionen aus den Jahren 1955—57, aus den 70er und aus den 80er Jahren. Es ist dabei auffallend, daß auch die in der letzten Zeit erlassenen Rechtsakte, die z.B. die Wirtschaftsministerien leitende Minister betreffen, das wirtschaftliche und rechtliche System nicht berücksichtigen, das infolge der Wirtschaftsreform

²³ Vgl. *Socjalistyczna teoria organizacji. Koncepcje i kierunki* (Sozialistische Theorie der Organisation, Konzeptionen und Richtungen), Kollektivarbeit unter der Redaktion von S. Kowalewski, Warszawa 1977, S. 196 ff.

²⁴ Vgl. C. Kosikowski, *Regulacja prawna naczelných organów zarządzania gospodarką narodową. Koncepcja metodologiczna* (Die Gesetzliche Regelung der Hauptverwaltungsorgane der Volkswirtschaft. Methodologische Konzeption), PP 1982, H. 9, S. 77 ff.

entstanden ist. Es muß also festgestellt werden, daß zwischen den verkündeten ökonomisch-politischen Konzeptionen des Status des Ministers²⁵ und den Rechtsakten, die diesen Status bestimmen, seit langem eine Diskrepanz besteht, die auch nicht im Rahmen der gegenwärtig realisierten wirtschaftlichen Reform beseitigt worden ist. Das betrifft nur wenige Fälle der neuen rechtlichen Regelungen nicht (z.B. bezüglich des Finanzministers, der Planungskommission beim Ministerrat, des Ministers für Preise und für Administration und Raumwirtschaft).

Drittens weist die Art und Weise, wie man die rechtliche Regelung des Status des Ministers vornimmt, auf wesentliche Verfehlungen in diesem Bereich hin, aber sie zeigt auch gleichzeitig die Richtung, in der die künftigen Änderungen dieses Zustands gehen sollten. Vorausgesetzt, daß die vollständige Konstruktion des verfassungsrechtlichen Modells des Ministers ihren Legislationsausdruck in den Bestimmungen der künftigen oder modifizierten Verfassung findet, kann man postulieren, daß die präzisierte Entwicklung dieser Konstruktion und die Bestimmung der Aufgaben des Ministers als Hauptorgan der Staatsverwaltung eine einheitliche Regelung im Gesetz über den Ministerrat und seine Organe erfährt²⁶. Dieses Modell sollte dabei die Differenzen im Bereich der Aufgaben der Minister, die wirtschaftliche und außerwirtschaftliche Ressorts leiten, und der Minister, deren Tätigkeitsbereich einen überministeriellen Charakter hat, berücksichtigen. Es sollte auch eine Differenzierung der Position des Ministeramtes und des Leiters eines Zentralamtes (eines Ausschusses, eines Komitees), auch wenn an dessen Spitze ein Minister steht, vorgenommen werden.

Im Gesetz über den Ministerrat ist Platz dafür, die Rolle des Ministers eindeutig zu bestimmen, und zwar im Prozeß der Bildung der Voraussetzungen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Politik des Staates sowie: Voraussetzungen der Rechtsschaffung, Planung, Organisation, Realisierung und Kontrolle. Das Gesetz über den Ministerrat sollte auch die Regelung der Grundprinzipien der inneren Struktur des Ministeriums enthalten²⁷. Angenommen, daß die Verfassung das verfas-

²⁵ Vgl. Thesen 25—27 *Kierunków reformy gospodarczej* (Richtlinien der Wirtschaftsreform), Warszawa 1981.

²⁶ Der Vorschlag zum Erlaß eines solchen Gesetzes taucht in der Zeit der Einführung der Grundsätze der neuen Wirtschaftsreform auf und wird in der Fachliteratur diskutiert; vgl. Rybicki, *op. cit.*; W. Zakrzewski, *Problemy regulacji prawnej pozycji ustrojowej rządu* (Probleme der gesetzlichen Regelung der verfassungsrechtlichen Position der Regierung), PP 1984, H. 6.

²⁷ Vgl. M. Wynimko, *Wewnętrzne struktury organizacji ministerstw* (Innere Strukturen der Organisation von Ministerien), „Organizacja — Metody — Technika“ („Organisation — Methoden — Technik“, weiter OMT) 1983, Nr. 8—9; H. Skupski, *Procesy decyzyjne w ministerstwach i urzędach centralnych* (Entscheidungsprozesse in

sungsrechtliche Element des Status des Ministers in vollem Umfang bestimmen würde, und daß das Gesetz über den Ministerrat ein anderes, relativ konstantes Element dieses Status, d.h. die Funktionen des Ministers im Sinne der Theorie der Organisation und Leitung sowie auch das Organisieren ihrer Verwirklichung ausdrücken würde, bedürften noch folgende Probleme einer Lösung:

1) die Schaffung des gegebenen Ministeramtes und gleichzeitig die Festlegung seines Tätigkeitsbereiches und die Bestimmung der Organisationseinheiten, die dem Minister unterstehen bzw. von ihm beaufsichtigt werden;

2) die Bestimmung der Kompetenzen des Ministers und eventuell der Rechtsformen ihrer Realisierung.

Das erste Problem sollte im Gesetz, das das gegebene Ministeramt konstituiert, geregelt werden, wobei dieses Gesetz keine Exekutivverordnung des Ministerrates erfordern sollte. Das zweite Problem als größte Variable in der rechtlichen Konstruktion des Status des Ministers würde dann die Domäne der Gesetze sein, die der Regelung verschiedenartiger gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Angelegenheiten gewidmet wären. Diese Regelungen würden nicht nur den Inhalt einzelner Funktionen des Ministers bestimmen, sondern auch die Aktualisierung und Stratifikation dieser Funktionen vollziehen. Die genannten Regelungen sollten nämlich auf der Wahl einer bestimmten ökonomisch-politischen Konzeption des Ministers basieren, die der Entwicklungsetappe des Staates und der Wirtschaft, sowie auch den Zielen, die der Staat und die Wirtschaft anstreben, entspricht. Die Tätigkeit des Ministers, die ihrem Charakter gemäß der Gesellschaft dienen sollte, darf ihrem Charakter nicht widersprechen und sich nicht auf willkürlich gewählte bzw. lancierte Konzeptionen stützen.

6. Zur Bestätigung der Richtigkeit der dargelegten Konzeption einer normativen Regelung des Status des Ministers genügt es, darauf hinzuweisen, daß die in den Jahren 1981—84 erlassenen, die einzelnen Bereiche unseres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens regelnden Gesetze wesentliche Änderungen in den Konzeptionen und Rechtsformen der Tätigkeit der Minister vollzogen haben, wodurch die bis dahin sowieso nicht ganz klare Konstruktion der verfassungsrechtlichen Position des Ministers und seiner Funktionen noch mehr kompliziert wurde.

Ministerien und Zentralämtern), OMT 1978, Nr. 8—9; A. Konwerski, *Teoretyczne aspekty problematyki organu kolegialnego* (Theoretische Aspekte der Problematik des Kollegialorgans), OMT 1979, Nr. 7.

Das Gesetz über gesellschaftlich-wirtschaftliche Planung²⁸ hat zum ersten Mal in Polen eindeutig die Rolle des Ministers in der Gestaltung der Voraussetzungen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Politik und der Planung bestimmt. Das Gesetz über staatliche Betriebe²⁹ und andere Gesetze, die die Wirtschaftseinheiten³⁰ betreffen, haben die Minister in einer ganz anderen Rolle gegenüber den Wirtschaftseinheiten als früher erscheinen lassen. Es wurden nämlich in den genannten Gesetzen die Formen und Grenzen der Einwirkung der Minister auf die Wirtschaftseinheiten und die Mittel des Rechtsschutzes, die diesen Einheiten gegenüber den staatlichen Organen zustehen, festgelegt. Das Gesetz über das System der Volksräte und der territorialen Selbstverwaltung³¹ hat die Minister in eine ganz andere Position gegenüber den territorialen Verwaltungs- und Wirtschaftseinheiten gebracht.

Es wurde auch die bisherige Liste der Kompetenzen des Ministers im finanziellen Bereich revidiert. Es handelt sich hier um das Haushaltsrecht, Devisenrecht, Steuerrecht, Bankrecht, Versicherungsrecht, Zollrecht, Preisrecht etc.³² Unabhängig von den Bereichen, die die einzelnen Minister leiten, sind neue Kompetenzen im Bereich der Raumplanung³³, der staatlichen Statistik³⁴, des Außenhandels³⁵, des Patent-

²⁸ Das Gesetz vom 26.02.1982 über die gesellschaftlich-wirtschaftliche Planung, Dz.U. Nr. 7, Pos. 51.

²⁹ Das Gesetz vom 25.09.1981 über staatliche Industriebetriebe, Dz.U. Nr. 24, Pos. 122 mit späteren Änderungen.

³⁰ Das Gesetz vom 16.09.1982 über Genossenschaftsrecht, Dz.U. Nr. 30, Pos. 210 mit späteren Änderungen; Das Gesetz vom 6.07.1982 über die Führung wirtschaftlicher Tätigkeit auf dem Territorium der Volksrepublik Polen durch ausländische natürliche und juristische Personen im Bereich des Kleingewerbes, Dz.U. Nr. 19, Pos. 146 mit späteren Änderungen; Das Gesetz vom 29.06.1983 über Verbesserung der Wirtschaft des staatlichen Betriebes und über dessen Zahlungsunfähigkeit, Dz.U. Nr. 36, Pos. 165.

³¹ Das Gesetz vom 30.07.1983 über das System der Volksräte und der territorialen Selbstverwaltung, Dz.U. Nr. 41, Pos. 185.

³² Das Gesetz vom 26.02.1982 über die Preise, Dz.U. Nr. 7, Pos. 52; Das Gesetz vom 26.02.1982 über Finanzwirtschaft der staatlichen Industriebetriebe, Dz.U. 1984, Nr. 16, Pos. 74 (einheitl. Text); Das Gesetz vom 26.02.1982 über Versteuerung der Volkswirtschaftseinheiten, Dz.U. 1984, Nr. 16, Pos. 75 (einheitl. Text); Das Gesetz vom 26.02.1982 über Bankrecht, Dz.U. Nr. 7, Pos. 56; Das Gesetz vom 22.09.1983 über Devisenrecht, Dz.U. Nr. 63, Pos. 288; Das Gesetz vom 20.09.1984 über Vermögens- und Personenversicherung, Dz.U. Nr. 45, Pos. 241; Das Gesetz vom 3.12.1984 über das Haushaltsrecht, Dz.U. Nr. 56, Pos. 282; Das Gesetz vom 26.03.1975 über das Zollrecht, Dz.U. 1984, Nr. 57, Pos. 290 (einheitl. Text).

³³ Das Gesetz vom 12.07.1984 über die Raumplanung, Dz.U. Nr. 35, Pos. 185.

³⁴ Das Gesetz vom 26.02.1982 über die staatliche Statistik, Dz.U. Nr. 7, Pos. 58.

³⁵ Das Gesetz vom 26.02.1982 über das Recht zur Führung des Außenhandels, Dz.U. Nr. 7, Pos. 59.

wesens³⁶, der Lohnsysteme³⁷, der Popularisierung der Kultur³⁸, der Entwicklung der Körperkultur und des Sports³⁹ etc. hinzugekommen.

Die in diesen Akten enthaltenen Beschlüsse zeigen das tatsächliche Bild der gegenwärtigen Funktionen und der Rolle der Minister. In der Regel entsprechen sie jedoch nicht den Beschlüssen, die in den den Status der einzelnen Minister bestimmenden Akten enthalten sind, und manchmal stehen sie sogar mit ihnen im Widerspruch. Im Endeffekt hat sich trotz kritischer Stimmen eine faktische Änderung der rechtlichen Position des Ministers vollzogen.

7. Wenn man die These von der Notwendigkeit und den Orientierungen der künftigen rechtlichen Regelung des Status des Ministers in der VR Polen für begründet hält, muß man noch das früher schon angedeutete Problem erwähnen und die Frage stellen, ob der polnische Gesetzgeber über das entsprechende Material verfügt, um eine komplexe rechtliche Regelung des Status des Ministers durchzuführen. Die Antwort auf diese Frage erfordert eine Analyse und Einschätzung theoretischer Konzeptionen, die die verfassungsrechtliche Konzeption des Ministers, die Konzeption der Leitungsfunktionen des Ministers und die damit verbundene Konzeption der Organisation der Tätigkeit des Ministers (Kompetenzen und Rechtsformen der Tätigkeit des Ministers) betreffen. Die Präsentation einer komplexen Einschätzung in diesem Bereich geht über den Rahmen des vorliegenden Beitrags hinaus. Deshalb beschränken wir uns lediglich darauf, auf die Grundelemente einer solchen Einschätzung in gekürzter Form hinzuweisen.

Es scheint, daß die theoretischen Grundlagen bezüglich der verfassungsrechtlichen Konzeption des Ministers am bescheidensten sind. In der Verfassungsrechtslehre fehlen nicht nur monographische Arbeiten, die der Institution des Ministers gewidmet sind, sondern auch wissenschaftliche Diskussionen zu diesem Thema. Das hat zur Folge, daß die verfassungsrechtliche Problematik bezüglich des Status des Ministers nur eine bescheidene Widerspiegelung in Lehrbüchern⁴⁰ und gar

³⁶ Das Gesetz vom 28.06.1972 über das Erfindungswesen, Dz.U. 1984, Nr. 33, Pos. 177 (einheitl. Text).

³⁷ Das Gesetz vom 26.01.1984 über die Grundsätze der Bildung des betrieblichen Lohnsystems, Dz.U. Nr. 5, Pos. 25.

³⁸ Das Gesetz vom 26.04.1984 über die Popularisierung der Kultur und über die Rechte und Pflichten der auf dem Gebiet der Popularisierung der Kultur tätigen Angestellten, Dz.U. Nr. 26, Pos. 129.

³⁹ Das Gesetz vom 3.07.1984 über die Körperkultur, Dz.U. Nr. 34, Pos. 181.

⁴⁰ Vgl. A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe* (Das Staatsrecht), Warszawa 1959, S. 371—381; A. Burda, *Polskie prawo państwowe* (Das polnische Staatsrecht), Warszawa 1978, S. 314—319; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne* (Das Verfassungsrecht), Warszawa 1980, S. 428—431; T. Fuks, A. Ło-

eine nur fragmentarische in wissenschaftlichen Artikeln (z.B. akademischen Diskussionen zum Begriff des Ressorts und des Ministeriums, Diskussionen darüber, wer als Organ betrachtet werden kann: der Minister oder das Ministerium; Diskussionen über Rechtsgrundlagen der rechtschaffenden Tätigkeit des Ministers) findet. Die Verfassungsrechtslehre konzentriert sich vor allem auf die Organe der Staatsmacht und auf Regelungen, die diese Organe mit dem Ministerrat in Verbindung bringen. Daher wird die Problematik der Minister nur gelegentlich berührt. Sie wird dagegen zum Objekt des Interesses seitens des Verwaltungsrechts⁴¹ und des Finanzrechts⁴². Unseres Erachtens ist dieser Zustand dem Gesetzgeber bei der Bildung der verfassungsrechtlichen Konstruktion des Status des Ministers kaum behilflich.

Etwas günstiger präsentiert sich der theoretische Ertrag auf dem Gebiet der Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit der Organisation der Leitung befassen. Zwar konzentrieren sich diese Wissenschaftsdisziplinen auf die Analyse der Leitungsfunktionen im allgemeinen oder überwiegend in bezug auf die Leiter der wirtschaftlichen Einheiten, doch wird auch ein Teil dieser Überlegungen den Problemen der Kriterien zur Bildung des Ressorts⁴³, der inneren Organisation des Ministeriums und der Leitungsfunktionen der Minister (insbesondere der sog. wirtschaftlichen Ressorts)⁴⁴ gewidmet. Die genannten Arbeiten haben vornehmlich den Charakter von Beiträgen, nichtsdestoweniger kann man auf ihrer Grundlage gewisse Verallgemeinerungen vornehmen, die einer

patka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Die politische Ordnung der VR Polen), Warszawa 1981, S. 178—182.

⁴¹ Vgl. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce* (Probleme der Struktur der Staatsverwaltung in Polen), Warszawa 1970; Ochędowski, *op. cit.*

⁴² C. Kosikowski, *Rola ministra finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych* (Die Rolle des Finanzministers im System der Finanzverwaltung in den sozialistischen Staaten), Łódź 1976.

⁴³ Vgl. z.B. die Arbeiten von S. Kowalewski: *Teoretyczne podstawy tworzenia organów naczelných i centralnych* (Theoretische Grundlagen der Bildung von Haupt- und Zentralorganen), GP 1972, Nr. 6; *Kryteria podziału zadań między organy kompetencji ogólnej a organy kompetencji specjalnej* (Kriterien der Aufgabenverteilung an die Organe mit allgemeinen Kompetenzen und Organe mit Sonderkompetenzen), GP 1973, Nr. 6; *Teoria struktury administracji państwowej* (Theorie der Struktur der Staatsverwaltung), Warszawa 1973, S. 383 ff; *O kryterium branżowości jako podstawie wyodrębnienia ministerstw przemysłowych* (Über das Branchenkriterium bei der Aussonderung der Industrieministerien), OMT 1974, Nr. 10.

⁴⁴ Vgl. S. Kowalewski, *Uwagi o pozycji kierownika resortu gospodarczego* (Bemerkungen zur Position des Leiters eines Wirtschaftsressorts), OMT 1974, Nr. 11; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych* (Das Verwaltungsrecht der wirtschaftlichen Beziehungen), Warszawa—Poznań 1977, S. 118 ff; Z. Jaśkiewicz, *Zarządzanie gospodarką narodową* (Die Verwaltung der Volkswirtschaft), Gdańsk 1980, S. 65 ff.

bestimmten, ausschließlich den Minister betreffenden Theorie zugrundeliegen könnten. Das Postulat der Bildung einer solchen Theorie ist immer noch aktuell.

Quantitativ am häufigsten sind die Monographien vertreten, die die Konzeptionen der Rolle des Ministers in einem bestimmten (postulierten oder öfters bereits realisierten) ökonomisch-politischen System betreffen⁴⁵. Derartige Abhandlungen erscheinen meistens bei Gelegenheit der Durchführung einer größeren Reform im Staat. In der Regel entwickeln diese Arbeiten eine gewisse politische Konzeption, auf die sich die Voraussetzungen der gegebenen Reform stützen. Der Vorteil dieser Arbeiten beruht vor allem auf der Lancierung der Idee der Reform⁴⁶. Ihr Nachteil ist dagegen, daß sie den Minister von dem gesamten politisch-rechtlichen System loslösen, keine juristische Präzision enthalten und keine möglichen Folgen der vorgeschlagenen Änderungen für das gesamte Rechtssystem berücksichtigen.

⁴⁵ Vgl. K. Golinowski, *Rola i funkcja ministerstw w nowym systemie planowania i zarządzania* (Rolle und Funktionen der Ministerien im neuen System der Planung und Leitung), OMT 1973, Nr. 12; J. Gosiewski, *Głos w dyskusji o nowej roli i funkcjach ministerstw gospodarczych* (Diskussionsbeitrag bezüglich der neuen Rolle und Funktionen der Wirtschaftsministerien), OMT 1974, Nr. 4; Z. Szonert, *Działania ministrów w świetle zmian resortowego systemu zarządzania* (Tätigkeit der Minister angesichts der Änderungen des ministeriellen Verwaltungssystems), OMT 1975, Nr. 8—9; H. Waltz, *Rola ministra branżowego w zarządzaniu gospodarką narodową* (Rolle des Branchenministers in der Leitung der Volkswirtschaft), OMT 1979, Nr. 2; K. Golinowski, *Przebudowa struktur organizacyjnych i funkcji centralnego aparatu administracji gospodarczej* (Neugestaltung der Organisationsstrukturen und Funktionen des zentralen Wirtschaftsverwaltungsapparats), „Przegląd Organizacji” („Organisationsrundschau”) 1981, Nr. 8 und 10; J. Bajguz, *Rola ministerstw gałęziowych w kierowaniu gospodarką* (Rolle der Zweigministerien in der Leitung der Wirtschaft), OMT 1981, Nr. 6; A. Jaroszyński, *Administracja centralna w świetle założeń reformy gospodarczej* (Zentrale Verwaltung im Lichte der Voraussetzungen der Wirtschaftsreform), OMT 1981, Nr. 5; K. Golinowski, *Funkcje i struktury organizacyjne centralnego aparatu zarządzania gospodarką narodową* (Funktionen und Organisationsstrukturen des zentralen Verwaltungsapparats der Volkswirtschaft), OMT 1981, Nr. 4; ders., *Rola i funkcje ministerstw działowo-gałęziowych* (Rolle und Funktionen der Branchen- und Zweigministerien), GP 1982, Nr. 1; B. Gliński, *Funkcje centralnej administracji państwowej w kierowaniu gospodarką w warunkach reformy gospodarczej* (Die Funktionen der zentralen Staatsverwaltung in der Leitung der Wirtschaft unter den Bedingungen der Wirtschaftsreform), GP 1983, Nr. 7—8; S. Kuziński, *Reforma a funkcjonowanie państwowych organów gospodarki* (Die Reform und das Funktionieren staatlicher Wirtschaftsorgane), GP 1983, Nr. 7—8; ders., *Zmiany w roli i funkcji centrum w gospodarce narodowej* (Änderungen in der Rolle und Funktion des Zentrums in der Volkswirtschaft), GP 1984, Nr. 7—8.

⁴⁶ Vgl. zahlreiche, oft divergente Vorschläge, die in der Arbeit: *Reforma gospodarcza. Propozycje, tendencje, kierunki dyskusji* (Wirtschaftsreform. Vorschläge, Tendenzen, Diskussionsrichtungen), Warszawa 1981, enthalten sind.

Es scheint, daß für den Gesetzgeber eben der Mangel an juristischen Arbeiten bezüglich des Ministers am lästigsten ist und nicht der Mangel an politisch-ökonomischen Konzeptionen, die in diesem Bereich von der Wissenschaft präsentiert werden. Dies betrifft sowohl die verfassungsrechtliche Konzeption des Ministers als auch die gesetzliche Bestimmung seiner Aufgaben, Funktionen, Kompetenzen und Rechtsformen ihrer Realisierung. Auf die genannten Mängel weist schonungslos die Lektüre der Rechtsakte hin, die sich immer wieder der Ausdrücke *der Minister wacht, steuert, verknüpft* etc. bedient.

Als nachteilig erweist sich auch der Mangel an juristischen Monographien, die auf gemeinsame Merkmale aller Minister, sowie auch auf Eigenschaften, die die Rolle der Minister in Abhängigkeit von dem Bereich, den die einzelnen Minister leiten, spezifizieren und voneinander unterscheiden, hinweisen würden. Es fehlen ferner gesonderte Abhandlungen, die die Rolle des Ministers in einzelnen Phasen der Leitungs- und Verwaltungsprozesse (Gestaltung politischer Voraussetzungen, Rechtsbildung, Planung, Organisation der Ausführung der Aufgaben und Kontrolle) bestimmen würden. Die Rechtswissenschaft wertet in ihren Abhandlungen zu bescheiden die Ergebnisse und Verallgemeinerungen aus, die die Wissenschaft über Organisation und Leitung⁴⁷ bereits formuliert hat.

Deshalb müssen wir zusammenfassend feststellen, daß die Forderung nach einer neuen, vollständigen rechtlichen Regelung des Status des Ministers, die an den Gesetzgeber gerichtet wird, richtig ist. Dieser Forderung muß jedoch eine andere, an die Rechtswissenschaft und die Wissenschaft über Organisation und Leitung gerichtete Forderung vorangehen, nämlich: dem Gesetzgeber entsprechendes Material zur Bildung einer normativen Regelung zu liefern.

Wenn man auf den Anachronismus der gesetzlichen Regelung des Status des Ministers in der VR Polen hinweist, darf man eben nicht-übersehen, wie bescheiden der einschlägige wissenschaftliche Ertrag ist. Ohne Beseitigung dieses ungünstigen Zustands kann eine radikale Veränderung hinsichtlich der gesetzlichen Regelung des Status des Ministers kaum erwartet werden.

Übersetzt von Tomasz Gliwiński

⁴⁷ Vgl. A. B. Mirecki, *Prakseologiczne i prawne aspekty kierowania w zarządzaniu gospodarką narodową* (Pragmatische und rechtliche Aspekte der Leitung in der Verwaltung der Volkswirtschaft), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny“ („Juristische, Ökonomische und Soziologische Bewegung“) 1981, Nr. 2; ders., *Prawna koncepcja kierowania na tle rozwoju resortowego systemu zarządzania przemysłem w PRL* (Rechtliche Konzeption der Leitung angesichts der Entwicklung des ministeriellen Verwaltungssystems der Industrie in der VR Polen), „Studia Prawnicze“ („Rechtswissenschaftliche Studien“) 1983, H. 2.

Cezary Kosikowski

PROBLEMY REGULACJI PRAWNEJ STATUSU MINISTRA W PRL

Status prawny ministra obejmuje trzy elementy: ustrojowo-prawny (określający położenie prawne ministra w systemie organów państwowych), organizacyjny (określający funkcje kierownicze ministra) i ekonomiczno-polityczny (określający zadania ministra w danym systemie gospodarowania i zarządzania oraz związane z tymi zadaniami kompetencje prawne ministra).

Stworzenie logicznego, spójnego i zamkniętego systemu prawnego określającego status ministra wymaga zachowania bezwzględnej zgodności wszystkich trzech elementów określających ten status. Tworząc taki system, ustawodawca powinien dysponować odpowiednimi koncepcjami teoretycznymi modelu ministra w sferze ustrojowo-prawnej, w sferze organizacji i zarządzania oraz w sferze ekonomiczno-politycznej. Zadaniem ustawodawcy jest dobór tych koncepcji pod względem merytorycznym i formalnym.

Analizując stan prawodawstwa polskiego określającego status ministra, autor dowodzi, iż stan ten nie tworzy logicznego i spójnego systemu. Konstytucja PRL nie określa bowiem w sposób pełny koncepcji ustrojowo-prawnej ministra. Praktyka polityczno-prawna oraz akty Rady Ministrów stworzyły model odbiegający od konstytucyjnego modelu ministra. Inne akty prawne, w tym ustawy tworzące urzędy ministra i określające zakresy ich działania, a także inne akty (rozporządzenia Rady Ministrów określające szczegółowe zakresy działania urzędów ministrów, statuty ministerstw oraz ich regulaminy organizacyjne) pochodzą z różnych lat (najstarsze — z roku 1944, najnowsze — z 1984), nie różnicują zadań ministrów, nie określają ich funkcji kierowniczych, są nieadekwatne do obowiązujących systemów ekonomiczno-politycznych.

Autor krytycznie ocenia również dorobek teoretyczny nauk prawnych oraz nauki organizacji i zarządzania w zakresie problematyki ministra. Na tej podstawie twierdzi też, że nie można domagać się od ustawodawcy klarownej koncepcji statusu prawnego ministra, ponieważ ustawodawca nie dysponuje odpowiednim twórczym teoretycznym.

Autor proponuje nie tylko szersze niż dotychczas podjęcie prac naukowo-badawczych nad problematyką ministra, lecz jednocześnie wysuwa sugestię dotyczącą hierarchii aktów określających status prawny ministra. Konstytucja powinna określać pozycję ustrojowo-prawną ministra. Ustawa o Radzie Ministrów powinna określać funkcje kierownicze ministra i organizację działalności ministerstw. Ustawy tworzące urzędy poszczególnych ministerstw powinny określać zakres działania ministrów oraz wykaz jednostek podporządkowanych lub nadzorowanych przez ministra. Natomiast zadania i kompetencje ministrów w danym systemie ekonomiczno-politycznym, ze względu na swoją zmienność, powinny wynikać z innych aktów prawnych, regulujących w danym czasie określone zagadnienia społeczne i gospodarcze.