

lung im Recht, sondern auch die Art und Weise, wie das Recht seine aktive Rolle gegenüber der Basis erfüllt. Engels hat bereits in seinem Brief an Schmidt vom 27. Oktober 1890 darauf hingewiesen, daß

„in einem modernen Staat . . . das Recht nicht nur der allgemeinen und ökonomischen Lage entspreche, ihr Ausdruck sei, sondern auch ein in sich zusammenhängender Ausdruck, der sich nicht durch innere Widersprüche selbst ins Gesicht schlägt. Und um das fertig zu bringen, geht die Treue der Abspiegelung der ökonomischen Verhältnisse mehr und mehr in die Brüche.“

Hieraus ergibt sich, daß bei der Feststellung der Unterlagen für ein richtiges System des Rechts oder einzelner Rechtsgebiete neben der genauen Untersuchung darüber, welche sozialökonomischen Erscheinungen der Gesellschaft sich in einzelnen Rechtsinstituten auswirken, zu berücksichtigen ist, daß das Recht als Ganzes auch in Perioden komplizierter gesellschaftlicher Übergänge — trotz des Nebeneinanderbestehens von einzelnen Elementen, die verschiedenen gesellschaftlichen Entwicklungsstufen entsprungen sind und entsprechen — eine Einheit darstellt und daher ein einheitliches System erfordert.

3. Und schließlich darf nicht übersehen werden, daß gerade in Perioden großer gesellschaftlicher Umwälzungen nicht plötzlich, schlagartig an die Stelle der alten Basis und des alten Überbaus die neue Basis und der neue Überbau treten, sondern daß sich hier ein längerer Umwälzungsprozeß vollzieht, während dessen Altes und Neues besonders im Überbau nebeneinander besteht und das Neue das Alte nur allmählich niederkämpft und überwindet. Dabei entsteht gerade im Überbau das Neue nicht beziehungslos zum Alten, nicht unhistorisch. In der kämpferischen Verneinung des Reaktionären, des den neuen gesellschaftlichen Bedingungen nicht mehr Entsprechenden einerseits und in der kritischen Verarbeitung des im alten Überbau steckenden positiven, weil aus seiner fortschrittlichen Entwicklungsetappe stammenden Kulturerbes andererseits, liegt vielmehr eine Fort- und Höherentwicklung des Bisherigen. Es war Lenin, der in seiner berühmten Rede vor dem Kommunistischen Jugendverband am 2. Oktober 1922 darauf hingewiesen hat, daß eben unter der Voraussetzung einer solchen kritischen Scheidung alles Überkommenen in zu verwerfendes Reaktionäres und weiter zu entwickelndes positives Erbe eine neue Gesellschaft nur aufgebaut werden könne „aus jener Summe von Wissen, Organisationen und Institutionen . . . mit jenen Vorräten an menschlichen Kräften und Mitteln, die uns die alte Gesellschaft hinterlassen hat.“³⁾ Aus diesen drei grundsätzlichen Überlegungen ergeben sich für unsere Aufgabe einer Neusystematisierung des Rechts einige konkrete Folgerungen:

1. Diese Systematik muß grundsätzlich gewonnen werden aus der Realität der gesellschaftlichen Verhältnisse der antifaschistisch-demokratischen Ordnung; denn sie ist als Systematik des Rechts die einer Erscheinung, welche nicht selbständig begreifbar, sondern nur juristischer Ausdruck bestimmter Produktionsverhältnisse ist.
2. Diese Systematik muß Rücksicht nehmen auf die — trotz aller historischen Vielschichtigkeit des geltenden Rechts und trotz dessen Charakter als juristischer Ausdruck eines komplizierten gesellschaftlichen Übergangsprozesses — vorhandene Einheit des ganzen geltenden Rechts als des Rechts des antifaschistisch-demokratischen Staates.
3. Diese Systematik kann nicht schlechtweg die alte traditionelle Systematisierung ignorieren oder einfach verneinen, sondern sie muß diese kritisch untersuchen und an eventuell vorhandene positive und fortschrittliche Elemente des Alten anknüpfen und diese weiter entwickeln.

Unter diesen Voraussetzungen soll im folgenden der Versuch gemacht werden, einige Grundgedanken zur Aufstellung eines Systems des Verwaltungsrechts zu entwickeln, das unseren gesellschaftlichen Bedingungen entspricht.

II

1. Zunächst muß zu diesem Zweck das für die bürgerliche Rechtslehre notwendig unlösbar gewesene Problem der Bestimmung des Gegenstandes des Verwaltungsrechts gelöst werden, d. h. der Bestimmung des Wesens der öffentlichen Verwaltung, deren Rechtsbeziehungen den Gegenstand des Verwaltungsrechts bilden.

In dieser Frage wär die gesamte bisherige Rechtslehre an ihrer axiomatischen Voraussetzung der Gewaltenteilungsideologie gescheitert und mußte daran notwendigerweise scheitern. Montesquieu hatte bekanntlich aus der alten aristotelischen Dreiteilung der Staatsfunktionen ein organisatorisches Prinzip dreier selbständiger „Gewalten“ gemacht. Die Praxis der bürgerlichen Staaten hatte dann auf Grund des zwar nie ausgesprochenen, aber sehr richtig erkannten Charakters und Zwecks dieser Gewaltenteilungslehre als eines Mittels des Klassenkompromisses zwischen der gemäßigten Bourgeoisie und den alten feudalabsolutistischen Kräften die Zuordnung der einzelnen staatlichen Funktionen zu den organisatorisch getrennten drei „Gewalten“ nicht nach inhaltlichen Merkmalen, sondern nach den jeweiligen Klasseninteressen — oder auch nach dem Ergebnis der Aushandlung dieser Interessen zwischen der Bourgeoisie und den Feudalen — vollzogen. Wenn man also bei der Bestimmung des inhaltlichen Wesens der Verwaltung von der Gewaltenteilungsideologie ausging, konnte diese Wesensbestimmung auf nichts anderes hinauslaufen als auf die Tautologie, daß Verwaltung eben das sei, was die Verwaltungsorgane tun. Diese objektive Unfähigkeit, das Wesen der staatlichen Verwaltung zu bestimmen, fand dann ihren konkreten Ausdruck in der bekannten und auch oft zugegebenen resignierenden Beschränkung der überkommenen Verwaltungsrechtslehre auf die Feststellung, daß man unter staatlicher Verwaltung diejenige Funktion des Staates zu verstehen habe, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung sei.

Dabei muß man sehen, daß dieses sich in der Beschränkung auf eine rein negative Wesensbestimmung der staatlichen Verwaltung ausdrückende Befangensein in einer unwissenschaftlichen Tautologie objektiv dem sehr konkreten Klasseninteresse des Ausbeuterstaates diene, durch Vermeidung einer positiven Definition des Begriffs „Verwaltung“ den Klassencharakter und damit die Unterdrückungsfunktion der staatlichen Verwaltung des bürgerlichen Staates gegenüber den werktätigen Massen zu verschleiern.

Demgegenüber kann eine wissenschaftliche Bestimmung des Wesens der öffentlichen Verwaltung nicht von irgendwelchen historisch bedingten Ideologien, sondern lediglich von den gesellschaftlichen Realitäten ausgehen.

Danach ist Verwaltung immer als staatliche Verwaltung zu verstehen; denn auch dort, wo der Staat sich einmal zur Ausübung öffentlicher Verwaltung nicht unmittelbar staatlicher Organe bedient, tut er das nach seinem Befinden und Willen. In diesen Fällen wird die öffentliche Verwaltung nur kraft staatlicher Delegation ausgeübt und ist somit auch eine staatliche Funktion. Daraus folgt, daß das Wesen der Verwaltung nur von den Aufgaben und der Rolle des Staates her zu erfassen ist. Verwaltung ist nichts anderes, als Verwirklichung der Zwecke und Ziele des Staates.⁴⁾

2. Aus dieser Feststellung ergeben sich zwei Folgerungen:

- a) Einmal ist damit das Wesen der Verwaltung positiv und konkret bestimmt. Denn wenn das Wesen der Verwaltung in der Verwirklichung der Staatsziele besteht, dann sind ihr Tätigkeitsumfang, ihre Tätigkeitsrichtung und die Grundsätze ihrer Tätigkeitsart durch den konkreten Klasseninhalt des jeweiligen Staates gegeben. Dann ist bereits mit dieser Wesensbestimmung gesagt, daß es keine Verwaltung schlechthin, also auch keinen Verwaltungsbegriff schlechthin, gibt, sondern immer nur die konkrete Verwaltung und den konkreten Verwaltungsbegriff im Hinblick auf einen bestimmten historisch bedingten Staat. Das heißt also, daß Verwaltung im bürgerlichen Staat nach Tätigkeitsumfang, Tätigkeitsrichtung und Tätigkeitsmethoden etwas völlig anderes bedeutet, als z. B. Verwaltung in der antifaschistisch-demokratischen Ordnung. Allgemein feststellbar ist lediglich das

3) Lenin, *Ausgewählte Werke*, Bd. IX, Moskau 1947, S. 781.

4) Walter U b r i c h t, „Lehrbuch für den demokratischen Staats- und Wirtschaftsaufbau“, 3. Aufl. 1950, S. 13, 28.