

Wesen der Verwaltung als Verwirklichung der Zwecke und Ziele des Staates. Der Inhalt jeder historisch konkreten Verwaltung ist abhängig vom Klasseninhalt des Staates und vor allem von den sich daraus ergebenden Funktionen des Staates. Es ist klar, daß der Gesamtcharakter der Verwaltung eines Staates, in dem die werktätigen Massen schon die entscheidende Macht haben und der daher nach der bekannten Lehre Stalins von den Funktionen des Staates neben der den Ausbeuterstaat allein kennzeichnenden Unterdrückungsfunktion schon eine wirtschaftlich-organisatorische und eine kulturell-erzieherische Funktion hat, ein ganz anderer sein muß als der der Verwaltung eines bürgerlichen Staates, der die Wirtschaft im wesentlichen der spontanen Entwicklung auf Grund der inneren Gesetze der kapitalistischen Ökonomik überläßt.

In einer Verwaltung des letzterwähnten Typs kann es Aufgabenbereiche, Verwaltungsorgane und spezifische Arbeitsmethoden und Rechtsvorschriften, die der Organisation der Planung der Wirtschaft dienen und die einen außerordentlich wesentlichen Teil der Verwaltung demokratischer Staaten ausmachen, notwendigerweise nicht geben,

- b) Zweitens ergibt sich aus dieser allgemeinen Wesensbestimmung der Verwaltung als einer der Verwirklichung der Staatsziele dienenden Funktion des Staates, daß die Verwaltung eine Tätigkeit des wichtigsten Teils des politischen Überbaus der Gesellschaft ist.

Zum Bereich der öffentlichen Verwaltung können daher nur Aufgaben und Tätigkeiten gerechnet werden, die ihrem Charakter nach Aufgaben und Tätigkeiten des Staates als politischen Überbaus sind. Aus dieser einfachen Feststellung ergeben sich gerade für den Bereich der Verwaltung der antifaschistisch-demokratischen Ordnung auf dem Gebiete der Wirtschaft entscheidende Schlußfolgerungen für die Frage, welche rechtlichen Beziehungen, insbesondere auf dem Gebiete der volkseigenen Wirtschaft, Rechtsbeziehungen sind, die zum Komplex des Rechtes der Verwaltung gehören, und welche Rechtsbeziehungen auf diesem Gebiete in den Bereich des Zivilrechts gehören.

Der entscheidende Gesichtspunkt ist hier der, daß der Staat im Rahmen seiner wirtschaftlich-organisatorischen Funktion zwar die Produktion, Distribution und Zirkulation organisiert, plant und lenkt und insoweit nur ihm vorbehaltenen spezifische Überbaufunktionen ausübt, daß aber z. B. die Sphäre der Produktion selbst nicht eine nur ihm als politischem Überbau vorbehaltenen und für den Überbau spezifische Sphäre ist. Zwar schafft der Staat im Bereich der volkseigenen Wirtschaft auch für die Ausübung der Produktion bestimmte Einheiten, die aus einem dem Staat als Volkseigentum gehörenden Bestand an materiellen Mitteln, einer vom Staat ernannten Verwaltung und einem vom Staat angestellten in der Produktion tätigen Personals bestehen. Er schafft und besitzt also selbst als produzierende Einheiten tätige Betriebe, die insofern staatlichen Charakter haben und als wirtschaftliche Staatsorgane bezeichnet werden können. Aber als solche produzierenden Einheiten, deren Tätigkeit sich auf die Produktion materieller Güter, auch ihre Verteilung oder die Entwicklung technologischer Prozesse richtet, üben diese staatlichen Betriebe eine unmittelbare wirtschaftliche Produktionstätigkeit und keine den Staat als politischen Überbau kennzeichnende wirtschaftlich-organisatorische Tätigkeit aus. Der Betrieb nimmt als solcher keine verwaltenden, d. h. organisierenden und anordnenden oder verfügenden Tätigkeiten gegenüber irgendwelchen unterstellten Einheiten vor, denn seine Abteilungen oder ähnliches sind innere Bestandteile der Betriebseinheit.⁵⁾ Dabei ist die Unterscheidung dieser Tätigkeiten im Betrieb dadurch erschwert, daß beide Tätigkeiten sich hier mischen und z. T. von denselben Personen ausgeübt werden. Die unmittelbar wirtschaftlich produzierende Einheit ist das im Betrieb

vereinte Produktionskollektiv, bestehend aus Leitung, Arbeitern und Angestellten und den materiellen Grundlagen der Produktion. Die Leitung des Betriebes, also z. B. der Direktor, ist aber nicht nur die Spitze dieses Produktionskollektivs, sondern gleichzeitig ein Teil des staatlichen Verwaltungsapparates, der die wirtschaftlich-organisatorische Staatsfunktion ausübt, insofern er die Produktion im Betrieb kraft staatlichen Auftrags organisiert und leitet. In ihm vereinigen sich also beide Tätigkeiten in einer Art „Realunion“, was jedoch ihre prinzipielle und sowohl theoretische wie praktische Unterscheidbarkeit nicht beeinträchtigt.

Aus dieser Abgrenzung der Verwaltungstätigkeit des Staates von der Produktion ergibt sich, daß Gegenstand des Rechtes der Verwaltung zwar z. B. die Organisation der Produktion, also die Organisation der Planaufstellung, die Planaufstellung selbst, die Organisation der Planerfüllung, die Organisation der Plankontrolle und die Plankontrolle selbst, aber nicht die unmittelbare Planerfüllung ist. Die Planerfüllung selbst ist eine gesellschaftliche Funktion, in der zwar auch der Staat mit bestimmten Organen tätig ist, die aber nicht dem Staate als dem wichtigsten Teil des politischen Überbaus der Gesellschaft eigentümlich, sondern eine Angelegenheit der ganzen Gesellschaft ist.

3. Hieraus ergeben sich die Abgrenzungen des Verwaltungsrechts gegenüber dem Staatsrecht einerseits und dem Zivilrecht andererseits.

Das Staatsrecht umfaßt in einem System des Rechts der antifaschistisch-demokratischen Ordnung, wie Steiniger a. a. O. mit Recht feststellt, im wesentlichen diejenigen Rechtsnormen, die sich auf die gesellschaftliche und staatliche Struktur der Deutschen Demokratischen Republik, auf die Struktur derjenigen staatlichen Organe, die die staatliche Willensbildung vollziehen, und auf den Prozeß der staatlichen Willensbildung selbst beziehen. Das Verwaltungsrecht dagegen umfaßt diejenigen Rechtsnormen, die sich auf die organisierende, anordnende und verfügende Tätigkeit des Staates bei der Verwirklichung der sich aus den gesellschaftlichen und politischen Grundlagen des Staates und der jeweiligen staatlichen Willensbildung ergebenden Ziele und Zwecke beziehen. Es umfaßt also diejenigen Rechtsnormen, die die vollziehenden und anordnenden Tätigkeiten des Staatsapparates regeln.

Vom Zivilrecht grenzt sich das Verwaltungsrecht in dem entscheidenden Berührungspunkte der Regelung der wirtschaftlichen Verhältnisse in der antifaschistisch-demokratischen Ordnung dadurch ab, daß eben das Verwaltungsrecht diejenigen Normen umfaßt, die sich auf die organisierende Tätigkeit des Staates bei der Planung und Kontrolle der Produktion, Distribution und Zirkulation beziehen, während dem Zivilrecht die Behandlung der Normen vorbehalten bleibt, die den gesellschaftlichen Bereich der Produktion, Distribution und Zirkulation selbst betreffen. Im einzelnen bedeutet das z. B., daß dem Bereich des Verwaltungsrechts alle Normen über die Organisation der staatlichen Wirtschaftsverwaltung angehören, ferner die Normen über die Planaufstellung und Plankontrolle auf dem gesamten von der Planung erfaßten Gebiet, daß dagegen nicht zum Verwaltungsrecht, sondern zum Zivilrecht gehören die Normen über die verschiedenen Eigentumsverhältnisse, insbesondere auch über den Inhalt des Volkseigentums, die Normen über die verschiedenen Rechtsbeziehungen an den Produktionsmitteln und Produkten der volkseigenen Wirtschaft sowie die Normen über die Rechtsbeziehungen zwischen Produzenten, Verteiler und Konsumenten.

4. Aus dem veränderten, sich aus den Besonderheiten der antifaschistisch-demokratischen Ordnung und den Funktionen ihres Staates ergebenden Charakter der Verwaltung ergeben sich völlig neuartige allgemeine Prinzipien der Verwaltung, die auch allgemeine Prinzipien des Verwaltungsrechts sein müssen.

So folgt aus dem Klassencharakter der Verwaltung des antifaschistisch-demokratischen Staates ein völlig verändertes Verhältnis der staatlichen Verwaltung zu den werktätigen Massen. Die Verwaltung eines Staates, der bereits das Machtinstrument der werktätigen Be-

⁵⁾ vgl. hierzu A n a n o w, „Zur Frage der Rolle des sozialistischen Staates bei der Leitung der Industrie“ in „Fragen des sowjetischen Verwaltungsrechts“, Verlag der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Moskau 1949 (russ.).