

Verwaltungsakt und zivilrechtlicher Vertrag *)

Von R. O. Chalfina, Kandidat der Rechtswissenschaft

In den Ausführungen Stalins über die Wechselbeziehungen zwischen Basis und Überbau in seiner genialen Arbeit über Fragen der Sprachwissenschaft ist mit besonderer Tiefe die Rolle des sozialistischen Staates und Rechts im Kampf für den Aufbau des Kommunismus aufgedeckt worden¹⁾.

Die Frage der Formen und Methoden der Einwirkung des sozialistischen Staates, als Überbau, auf die ökonomische Basis und die Frage der Wechselwirkungen dieser Formen und Methoden hat gewaltige ökonomische und politische Bedeutung. Das Verhältnis zwischen staatlichem Verwaltungsakt und Vertrag, das in diesem Artikel behandelt wird, ist eine der Teilfragen dieses allgemeinen Problems. Die Hauptaufgabe bei der Lösung der damit zu entscheidenden Frage besteht darin, ein solches Verhältnis zwischen staatlichem Verwaltungsakt und Vertrag zu finden, bei dem die in dem Verwaltungsakt enthaltene Anweisung des Organs der Staatsgewalt oder der staatlichen Verwaltung unter Ausnutzung der Gesetze der sozialistischen Ökonomik, darunter des Mechanismus der Waren-Geld-Verhältnisse, auf die wirksamste Weise durchgeführt wird, um den in ihr geäußerten Willen des Sowjetvolkes in vollem Umfange im Leben zu verwirklichen.

I

Um das Verhältnis zwischen Maßnahmen der staatlichen Verwaltung (Verwaltungsakt) und Vertrag zu ermitteln, ist es vor allem notwendig, die hauptsächlichsten Wesensmerkmale des staatlichen Verwaltungsaktes, die für die Lösung dieser Frage von Bedeutung sind, festzustellen²⁾.

Wir rechnen zu diesen Merkmalen die folgenden:

1. Der staatliche Verwaltungsakt ist eine auf das Gesetz und auf die in Ausführung des Gesetzes erlassenen Vorschriften gegründete Anweisung;
2. der staatliche Verwaltungsakt wird durch die Organe des sozialistischen Staates im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erlassen und ist für die Bürger, für die staatlichen, genossenschaftlichen und gesellschaftlichen Organisationen sowie für die Angestellten des öffentlichen Dienstes, an die er gerichtet ist, verbindlich;
3. der staatliche Verwaltungsakt kann eine Rechtsnorm schaffen, d. h. eine Verhaltensregel, die für alle oder für eine bestimmte Gruppe von Personen in bestimmten Fällen verbindlich ist (Normativakt), oder Rechte und Pflichten für bestimmte im Verwaltungsakt angegebene Personen zur Folge hat (Individualakt);
4. der Individualakt der staatlichen Verwaltung ist eine rechtserhebliche Tatsache, die ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis begründet, abändert oder beendet. Zugleich kann der staatliche Verwaltungsakt als Grundlage für die Entstehung, Abänderung oder Beendigung anderer Rechtsverhältnisse (zivilrechtlicher, arbeitsrechtlicher, kollektivwirtschaftlicher usw.) dienen.

Der staatliche Verwaltungsakt verpflichtet die Bürger, Organisationen und Angestellten des öffentlichen Dienstes, an die er gerichtet ist, die in ihm enthaltenen Anweisungen auszuführen. Damit diese Anweisungen tatsächlich und in vollem Umfange verwirklicht wer-

den, wird die Einhaltung der Rechte und Verbindlichkeiten, die durch diesen Verwaltungsakt entstehen, in einer Reihe von Fällen nicht nur durch Normen des Verwaltungsrechts, sondern auch durch Normen, die auf anderen Gebieten des Rechts ergehen, gesichert³⁾.

Die Einwirkung des sozialistischen Staates auf die Wirtschaft erfolgt planmäßig. Das wirtschaftliche Leben der UdSSR wird durch den staatlichen Volkswirtschaftsplan im Interesse der Mehrung des gesellschaftlichen Reichtums, der stetigen Hebung des materiellen und des kulturellen Niveaus der Werktätigen, der Festigung der Unabhängigkeit der UdSSR und der Steigerung ihrer Wehrfähigkeit bestimmt und gelenkt (Art. 11 der Stalinschen Verfassung). Daher sind die staatlichen Verwaltungsakte, die das wirtschaftliche Leben regeln und zivilrechtliche Folgen herbeiführen (und gerade diese Verwaltungsakte sind der Gegenstand dieses Artikels), Planungsakte. Somit ist die Frage des Verhältnisses zwischen Verwaltungsakt und Vertrag zugleich auch die Frage des Verhältnisses zwischen Plan und Vertrag.

Wenn man die Frage des Verhältnisses zwischen Verwaltungsakt und Vertrag behandelt, muß man die Unterschiede in den Formen der Planung beachten, die durch die konkreten Besonderheiten des Tätigkeitsgebietes bedingt sind, auf die sich die Planung bezieht. Es ist unmöglich, von den zivilrechtlichen Folgen des Verwaltungsaktes im allgemeinen zu sprechen. Es ist erforderlich, die Besonderheiten jedes konkreten Bereichs der Wirtschaft, jeder konkreten Gruppe gesellschaftlicher Verhältnisse zu berücksichtigen. Der bestätigte Plan zur Versorgung der Volkswirtschaft, der staatliche Plan der Eisenbahntransporte, der Plan des Warenverkehrs der Handelsorganisationen, der Verlagsplan, der Kreditplan der Staatsbank usw. haben verschiedene rechtliche Folgen.

Nach dem Charakter ihrer Einwirkung auf das Zivilrechtsverhältnis sind zwei Arten von Verwaltungsakten zu unterscheiden:

1. Verwaltungsakte, die unmittelbar Rechte und Pflichten für bestimmte Personen begründen, wie z. B. der bestätigte Bauwirtschaftsplan, der staatliche Transportplan, die Kontingentzuweisung auf Lieferung von Produkten, die Limitzuweisung der Staatsbank über einen zur Verfügung stehenden Kredit für Warenwerte, die Zuweisung von Wohnraum usw.
2. Verwaltungsakte, die nicht an alle an einem gesellschaftlichen Verhältnis Beteiligten gerichtet sind, sondern nur für einen der Beteiligten Verpflichtungen begründen, zu deren Erfüllung der Abschluß zivilrechtlicher Rechtsgeschäfte mit anderen Personen gehört, die ihrerseits nicht zum Abschluß dieser Rechtsgeschäfte verpflichtet sind. Beispiele solcher Verwaltungsakte sind der bestätigte Plan der Warenbereitstellung für die Handelsorganisationen, der Plan der Personenbeförderung, das Kreditlimit auf im Umlauf befindliche Abrechnungspapiere⁴⁾ usw.

Die staatlichen Verwaltungsakte der ersten Art können unmittelbar zivilrechtliche Rechtsverhältnisse

*) Aus „Sowjetstaat und Recht“, 1952, Heft 1, Seite 45 ff.

1) S. J. W. Stalin. Marxismus und die Fragen der Sprachwissenschaft, Dietz Verlag, Berlin 1951.

2) Die Frage des staatlichen Verwaltungsaktes ist in der sowjetischen Verwaltungsrechtswissenschaft nicht genügend ausgearbeitet worden. TTM die uns gestellten Fragen zu lösen, können wir uns nicht mit der Begriffsbestimmung begnügen, die in dem Lehrbuch des sowjetischen Verwaltungsrechts gegeben ist (s. S. S. Studjenikin, W. A. Wlassow, X. I. Ewtichjew. Das sowjetische Verwaltungsrecht. Lehrbuch für die juristischen Hochschulen, Moskau 1950, S. 145, russ.). Die Verfasser bestimmen den staatlichen Verwaltungsakt als Rechtsform der verfügenden oder vollziehenden Tätigkeit der Organe des Sowjetstaates, die ihre Befugnisse im Rahmen ihrer Zuständigkeit, auf Grund und in Ausführung der Gesetze und in dem gesetzlich festgelegten Verfahren ausüben. Diese Begriffsbestimmung ist unzureichend; sie besagt nichts über das Wesen des Verwaltungsaktes und über seinen Inhalt. Die Verfasser weisen in ihrer weiteren Darlegung selbst auf eine Reihe von Wesensmerkmalen des Verwaltungsaktes hin, beziehen diese Merkmale jedoch nicht in ihre Begriffsbestimmung ein.

3) Die Frage des staatlichen Verwaltungsaktes als Grundlage der Entstehung, Abänderung oder Beendigung nicht verwaltungsrechtlicher Rechtsverhältnisse ist in der sowjetischen Rechtswissenschaft völlig ungenügend ausgearbeitet. Die sowjetischen Zivilrechtler wenden ihr hauptsächlich im Zusammenhang mit Warenlieferungsschuldverhältnissen ihre Aufmerksamkeit zu. über den Verwaltungsakt als Grundlage der Entstehung von Arbeitsrechtsverhältnissen s. N. G. Alexandrow, Arbeitsvertrag und Verwaltungsakt, „Wissenschaftliche Arbeiten des Unions-Instituts der Rechtswissenschaften“, Heft 11, Moskau 1947, S. 324—350; von demselben Verfasser: Das Arbeitsrechtsverhältnis. Verlag für juristische Literatur, Moskau 1948; A. E. Pascherstnik. Das Recht auf Arbeit, Verlag der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Moskau 1951, S. 160—230 (alles russ.). Für die anderen Zweige der sowjetischen Rechtswissenschaft wurde die Frage des Verwaltungsaktes als Grundlage der Entstehung von Rechtsverhältnissen auf dem jeweiligen Rechtsgebiet so gut wie nicht behandelt.

4) Das sind Kredite für die Zeit von der Einreichung der Abrechnungspapiere bei der Niederlassung der Staatsbank, die den Gläubigerbetrieb betreut, oder danach bis zum Eingang der Zahlung bei der Akzeptform der Verrechnung, (Anm. des Übersetzers.)