

der jeweiligen Klassensituation. Dabei ist der Wille der jeweils herrschenden Klasse ausschlaggebend, die die Regelung so trifft, wie es ihr am genehmsten und vorteilhaftesten ist, d. h. in der Weise, daß das Recht seinen Überbaucharakter nicht verliert, sondern seine Funktion zum Schutz, zur Festigung und Entwicklung der bestehenden Basis voll verwirklichen kann. Die Frage hingegen, was Organisierung der Produktion und was Produktion ist, wird nicht von der herrschenden Klasse entschieden und hängt nicht von den bestehenden gesellschaftlichen Verhältnissen unmittelbar ab, sondern bestimmt sich auf Grund des Standes der Arbeitsteilung, wie er sich aus dem jeweiligen Stand der Produktivkräfte und anderer Elemente, die mit der Abgrenzung der Rechtszweige in keinerlei direktem Zusammenhang stehen, ergibt.

Auf Grund der Klassensituation in der gegebenen volksdemokratischen Ordnung entscheidet sich jedoch, welche gesellschaftlichen Verhältnisse bestimmte gemeinsame Merkmale aufweisen und sich dadurch von anderen abgrenzen, sagen wir, welche gesellschaftlichen Verhältnisse mit den staatlichen Grundlagen der Gesellschaft in Verbindung stehen und deshalb vom Staatsrecht zu regeln sind, welche mit der Aufbringung und Verteilung der staatlichen Geldmittel durch staatliche Organe in Verbindung stehen und deshalb zum Finanzrecht gehören usw., und wie die Überbaufunktion des Rechts einmal auf die eine Art und Weise, ein andermal auf eine andere Art und Weise am wirksamsten erfüllt werden kann.

Aus dieser Feststellung ergibt sich, daß Gegenstand des Verwaltungsrechts in der Deutschen Demokratischen Republik ein bestimmter Komplex gesellschaftlicher Verhältnisse ist, die den Werktätigen genehm und vorteilhaft sind und die in irgendeiner Weise mit der Verwaltungstätigkeit staatlicher Organe des volksdemokratischen Staates in Verbindung stehen müssen. Hiernach ist die Bestimmung des Begriffs der Verwaltungstätigkeit eine Voraussetzung für die Bestimmung des Gegenstandes des Verwaltungsrechts.

### III

Die beiden Hauptarten der Tätigkeit des Staates sind die staatliche Willensbildung und die staatliche Willensvollziehung. Dies ergibt sich aus dem Wesen des Staates als eines Machtinstruments der jeweils herrschenden Klasse. Mit Hilfe der Staatsorgane setzt die herrschende Klasse ihren Willen mit Gewalt durch (Klassendiktatur). Der Wille der herrschenden Klasse ist aber an sich noch nicht staatlicher Wille. Die herrschende Klasse setzt ihren Willen auch mit Hilfe anderer Organe durch (Parteien usw.). Der Staat ist das wichtigste und stärkste Instrument in ihren Händen zur Durchsetzung ihres Klassenwillens. Deshalb transformiert die herrschende Klasse mittels bestimmter Staatsorgane ihren Klassenwillen in Staatswillen und vollzieht danach diesen staatlichen Willen mittels bestimmter Staatsorgane, setzt ihn in die Wirklichkeit um. Diese Auffassung entspricht auch allein der Wirklichkeit der Einheit der Staatsgewalt.

In die Sphäre der Bildung des staatlichen Willens gehören alle die Akte, die von hervorragender politischer Bedeutung sind. Sie können allgemeinen und individuellen Charakter haben. Dazu gehören z. B. der Erlaß der Verfassung, Beschlüsse, Annahme des Volkswirtschaftsplans, Beschlußfassung über den Haushaltsplan, Erlaß anderer Gesetze, Appelle durch das höchste Organ der staatlichen Willensbildung, in der Deutschen Demokratischen Republik durch die Volkskammer.

Die gesamte übrige Tätigkeit staatlicher Organe ist die Vollziehung des staatlichen Willens, seine Umsetzung in die Wirklichkeit. Dieser Vollziehung des staatlichen Willens dienen die Gerichte ebenso wie die Verwaltungsorgane. Es kann keinen prinzipiellen, inhaltsmäßigen Unterschied zwischen der Tätigkeit der Gerichtsorgane und der Verwaltungsorgane geben. Rechtsprechung und Verwaltung sind nur zwei Formen, zwei Methoden der Verwirklichung des einheitlichen staatlichen Willens. Schon Lenin schrieb im März 1918: „... Es fehlt an der genügenden Erkenntnis, daß das Gericht ein Organ zur Heranziehung gerade der gesamten armen Bevölkerung zur Staatsverwaltung ist (denn die gerichtliche Tätigkeit ist eine der Funk-

tionen der Staatsverwaltung), daß das Gericht ein Organ der Macht des Proletariats und der armen Bauernschaft ist...“<sup>8)</sup>.

So wie hier Lenin den Charakter der Tätigkeit der Gerichte kennzeichnet, gibt Walter Ulbricht den Charakter der Tätigkeit der Verwaltungsorgane in der Deutschen Demokratischen Republik wieder, wenn er sagt: „Unsere Verwaltung ist Ausübung und Anwendung demokratischer Staatsgewalt. Ziel und Zweck der Staatsgewalt werden durch die Verwaltung in die Wirklichkeit umgesetzt.“<sup>9)</sup> Keineswegs wollte Walter Ulbricht hier eine Definition der Verwaltung geben, die sie gegenüber der Rechtsprechung abgrenzt. Das ist für die Bestimmung des Charakters der Tätigkeit der Verwaltung auch nicht notwendig. Walter Ulbricht lehrt damit, daß die Verwaltung kein neutraler oder bloß technischer Apparat ist, der der Verwirklichung irgendwelcher neutraler Ziele oder Ideen dient, sondern daß sie ein Teil des Staatsapparates ist, d. h. ein politischer Apparat, und zwar der Teil, der Ziel und Zweck der Staatsgewalt — Dienst an den Interessen der herrschenden Klasse — unmittelbar in die Wirklichkeit umsetzt. Deshalb ist es nicht zulässig, diesen Satz von Walter Ulbricht zum alleinigen Ausgangspunkt für die Bestimmung des Gegenstandes des Verwaltungsrechts zu nehmen.<sup>10)</sup> Um den Gegenstand des Verwaltungsrechts in der Deutschen Demokratischen Republik zu bestimmen, muß man die Verwaltungstätigkeit zunächst einmal von der Rechtsprechung, der anderen Form der der Verwirklichung des Staatszweles und -zwecks dienenden Tätigkeit der Staatsorgane, abgrenzen.

Die Frage, warum die bürgerliche Rechtswissenschaft sich als unfähig erwies, das, was Verwaltung ist, zu definieren, hat Kröger in verschiedenen Artikeln behandelt<sup>11)</sup>, so daß hier nur kurz zusammenfassend folgendes zu sagen ist: Die Bourgeoisie bedurfte der Gewaltenteilung, um je nach ihrem Interesse und der Klassensituation sich vorwiegend auf das Parlament, die Justiz oder die Verwaltung stützen zu können. Zur Verschleierung ihrer einheitlichen, unteilbaren Klassendiktatur erfand sie die Losung von der Gewaltenteilung und stellte die drei Elemente ihres Staatsapparates als drei wertneutrale, klassenneutrale, unabhängig voneinander bestehende Gewalten dar, die sich gegenseitig hemmen und die Balance halten und so den Schutz der Freiheit und des Eigentums des Bürgers am besten gewährleisten sollten. Da die Zuordnung einer bestimmten staatlichen Tätigkeit zu einer der „Gewalten“ ausschließlich von der jeweiligen Klassenkampfssituation und dem Klasseninteresse der Bourgeoisie diktiert war, sie dies aber nicht zugeben konnte, ohne ihre Herrschaft zu gefährden, war sie unfähig, eine der „Wirklichkeit entsprechende Begriffsbestimmung der Verwaltung zu geben.

Die Auffassung, Verwaltung sei Mittel zum Zweck der Förderung des Allgemeinwohls, die Rechtsprechung dagegen Selbstzweck, nämlich Erhaltung der Rechtssicherheit<sup>12)</sup>, verschleiert den Klassenzweck der Verwaltung und den Klassencharakter der Rechtsprechung, verschleiert die prinzipielle Einheit der beiden Tätigkeiten des Staates und ist daher abzulehnen. Ebenso ist die Auffassung, die Verwaltung handele nach freiem Ermessen, die Rechtsprechung dagegen sei an das Gesetz gebunden, eine bürgerliche Auffassung, die der Verwaltung die Möglichkeit bietet, die Gesetzlichkeit zu durchbrechen. Im übrigen hat diese Auffassung sehr viel Ähnlichkeit mit der eben genannten, die die Verwaltung als Mittel zum Zweck und die Rechtsprechung als Selbstzweck bezeichnet.

Dem Unterschied zwischen Verwaltung und Rechtsprechung kommen die bürgerlichen Theorien, die rein auf die Methodik, auf die Form der Tätigkeit abstellen, wenigstens äußerlich näher. Ihr prinzipieller Mangel ist der, daß sie den Klassencharakter der Verwaltung und der Rechtsprechung und ihre prinzipielle Einheit nicht offenbaren und die Tätigkeit nicht auf die realen <sup>8 \* 10 11 12 \*</sup>

8) Lenin, Die nächsten Aufgaben der Sowjetmacht, Ausgew. Werke, Bd. II, Berlin 1952, S. 382.

9) Ulbricht, Die neuen Aufgaben der demokratischen Verwaltung, Berlin 1948, S. 11.

10) Dies tut Kröger, a. a. O. S. 348.

11) Dem. Aufbau 1948 S. 80 f. und 106 f.; NJ 1951 S. 348.

12) Statt anderer: Giese, Allgemeines Verwaltungsrecht, Tübingen 1948, S. 9.