

machen, mit Hilfe der Verwaltung aktiv auf die Festigung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse einzuwirken und nicht etwa eine Durchkreuzung ihrer Klassenziele durch die Verwaltung zuzulassen.

Hier ist der Ansatzpunkt zum Verständnis der Entstehung des Verwaltungsaktes und des Verwaltungsrechts überhaupt. Die Tätigkeit der Verwaltung wurde weitestgehend an die Gesetze des Parlaments und damit an den staatlich autorisierten Willen der Bourgeoisie gebunden, und zwar in der Absicht, die Tätigkeit der Verwaltung ebenso gesetzlich zu regeln, wie das bei der Justiz der Fall war. Der bekannte deutsche Verwaltungsrechtslehrer Otto Mayer drückt dies in seinem Lehrbuch „Deutsches Verwaltungsrecht“ ganz klar aus, wenn er schreibt, daß der Staat, der für seine Verwaltung kein Gesetz und keinen Verwaltungsakt habe, kein Rechtsstaat sei<sup>3)</sup>.

Allerdings geschah dies nicht für die gesamte Tätigkeit der Verwaltung in gleichem Maße, sondern vornehmlich in ihrem Verhältnis zu den einzelnen Bürgern, da sie ihnen gegenüber entweder als Helfer ihrer privatkapitalistischen Interessen, oder aber — wie bei den Werkträgern — als Unterdrücker gegenüber allen Bestrebungen, die die kapitalistische Ordnung gefährden konnte, aufzutreten hatte.

Ein wesentliches Mittel, um diese der kapitalistischen Basis dienende Rolle der Verwaltung zu erfüllen, wurde der Verwaltungsakt, der für den konkreten Einzelfall dem Bürger das Recht auf die kapitalistische Ausbeutung gewährte oder ihm die Pflicht auferlegte, die im Interesse der Bourgeoisie geforderten Maßnahmen der staatlichen Verwaltungsorgane zu erfüllen. Ein Beweis dafür, daß das Rechtsinstitut des Verwaltungsaktes gleich nach der Errichtung der Herrschaft der Bourgeoisie in Frankreich geschaffen wurde, ist das große juristische Repetitorium von Guyot-Merlin, das in seinen vorrevolutionären Auflagen den Verwaltungsakt noch nicht kennt, während in der von Merlin herausgegebenen Auflage von 1812 zum ersten Male ein besonderer Artikel über den Verwaltungsakt unter der Bezeichnung „acte administratif“ erscheint<sup>4)</sup>.

Am Ausgang des 19. Jahrhunderts wurde dieses Rechtsinstitut des staatlichen Verwaltungsaktes von dem deutschen Verwaltungsrechtslehrer Otto Mayer aus dem französischen Recht, dem klassischen Recht der Bourgeoisie, übernommen und zugleich mit der Begründung einer deutschen Verwaltungsrechtslehre zum Angelpunkt der gesamten verwaltungsrechtlichen Problematik gemacht. Seine bekannte Definition des Verwaltungsaktes als „ein der Verwaltung zugehöriger, obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Untertanen gegenüber im Einzelfall bestimmt, was für ihn rechtens sein soll“<sup>5)</sup>, wurde in der Folgezeit mit vereinzelten geringfügigen Abweichungen von allen bürgerlichen Verwaltungsrechtslehrern und von der Verwaltungspraxis des bürgerlichen Staates übernommen.

Die verhältnismäßig späte Herausbildung des Verwaltungsrechtes und damit des Verwaltungsaktes in Deutschland erklärt sich aus der besonderen gesellschaftlichen Entwicklung in Preußen-Deutschland. Während im Laufe des 19. Jahrhunderts die deutsche Bourgeoisie ökonomisch erstarkte und sich die kapitalistischen Produktionsverhältnisse in immer stärkerem Maße herausbildeten, verhinderte der aus Angst vor dem sich entwickelnden Proletariat begangene nationale Verrat der deutschen Bourgeoisie die erfolgreiche Beendigung der bürgerlichen Revolution von 1848 und damit die Herstellung der Einheit Deutschlands. Die Bourgeoisie gab ihre politische Forderung auf die Herrschaft im Staate auf und verbündete sich schließlich nach der Gründung des sogenannten „Deutschen Reiches“ durch das reaktionäre Preußen mit den führenden junkerlich-reaktionären Kräften, wobei sie jedoch auf Grund ihrer immer stärkeren ökonomischen Machtstellung auch einen zunehmenden politischen Einfluß auf den junkerlich-bürokratischen Staatsapparat erlangte.

Jetzt fanden die Theorien des französischen Verwaltungsrechts und damit auch das Rechtsinstitut des Ver-

waltungsaktes in Deutschland einen fruchtbaren Boden vor und wurden dazu benutzt, die kapitalistischen Produktionsverhältnisse zu festigen und vor allem die durch das starke deutsche Proletariat und seine revolutionäre Partei entstandene Bedrohung der kapitalistischen Basis zu beseitigen. Die Übernahme des Verwaltungsaktes nach Deutschland zu einer Zeit, als der Kapitalismus hier schon in sein verfaulendes, parasitäres und absterbendes imperialistisches Stadium überzugehen begann, bedingte aber die besondere Heraushebung seines Zwangscharakters gegenüber den fortschrittlichen Bestrebungen der werktätigen Massen. Im Gegensatz zur Bestimmung des „acte administratif“ im französischen Verwaltungsrecht der progressiven Periode des Kapitalismus geht schon die Definition des Verwaltungsaktes durch Otto Mayer, mit ihrer besonderen Hervorhebung seines obrigkeitlichen Charakters gegenüber den Untertanen, von dem prinzipiellen Gegensatz zwischen Staat und Bürger aus und weist damit klar auf die besondere Bedeutung des Zwangsverhältnisses zwischen diesen beiden hin. Ganz deutlich zeigt sich das auch in der Anwendung der Verwaltungsakte durch die Verwaltungsorgane des imperialistischen deutschen Staates, insbesondere nachdem durch die Große Sozialistische Oktoberrevolution die allgemeine Krise des kapitalistischen Systems offen zum Ausdruck gekommen war. Die staatlichen Verwaltungsakte dienten von nun an ganz offensichtlich dem Schutze der monopolkapitalistischen Produktionsverhältnisse und ihrer Ausbeutungsordnung. Sie waren vor allem polizeilicher Natur, indem es sich bei ihnen vornehmlich um administrativen Zwang gegenüber den Werkträgern, um Verbote und Gebote jederlei Art, um die Reglementierung des Verhaltens der werktätigen Bevölkerung sowie um Akte zur Gewährleistung der Ausbeutung der Werkträgern durch die Monopolkapitalisten handelte. Wir brauchen uns heute nur die Praxis der Verwaltung in Westdeutschland mit ihren ständigen Unterdrückungsversuchen und Verboten gegenüber allen fortschrittlichen Organisationen und Bestrebungen des werktätigen Volkes anzusehen, um ganz klar den reaktionären Zwangscharakter der staatlichen Verwaltungsakte zum Schutze des wiedererstandenen deutschen Imperialismus zu erkennen.

### III

Eine ganz andere Bedeutung und Aufgabe hat der Verwaltungsakt in der antifaschistisch-demokratischen Ordnung der Deutschen Demokratischen Republik und ihrem Recht zu erfüllen.

Hier wurde nach der Zerschlagung des Faschismus durch die Sowjetarmee eine Änderung der Basis eingeleitet, indem durch die Enteignung der Kriegsverbrecher und Naziaktivisten die monopolkapitalistischen Produktionsverhältnisse vernichtet wurden und mit dem Aufbau einer volkseigenen Wirtschaft in allen entscheidenden ökonomischen Positionen begonnen wurde. In den volkseigenen Wirtschaftsbetrieben bestehen neue Produktionsbeziehungen der Menschen untereinander, die gekennzeichnet sind nicht durch das Verhältnis der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen, sondern durch die von Ausbeutung freie kameradschaftliche Hilfe und gegenseitige Zusammenarbeit der Werkträgern. In diesen Betrieben ist der kapitalistische Grundwiderspruch zwischen dem gesellschaftlichen Charakter der Produktion und der privatkapitalistischen Form der Aneignung beseitigt. Daneben bestehen bei uns andere sozial-ökonomische Formationen, wie der genossenschaftliche Sektor der Wirtschaft als zweite, niedrigere Stufe des gesellschaftlichen Eigentums, die kleine Warenproduktion und Produktionsverhältnisse, die auf dem nichtmonopolistischen kapitalistischen Privateigentum an Produktionsmitteln beruhen. Sie alle zusammen bilden die einheitliche Basis der antifaschistisch-demokratischen Ordnung<sup>53)</sup>.

Bei der Untersuchung der Basis in der Deutschen Demokratischen Republik ist jedoch noch auf die besondere aktive Rolle des Überbaus bei der Gestaltung dieser Basis hinzuweisen, die sich in ihrer Aktivität qualitativ von dem Überbau der Ausbeuterordnungen unterscheidet.

5a) s. dazu den Bericht über die wissenschaftliche Tagung der Hochschule für Planökonomie im Januar 1952, „Neues Deutschland“ vom 22. Januar 1952.

3) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895, S. 66.

4) Otto Mayer, a. a. O., S. 95.

3) Otto Mayer, a. a. O.