

In dem Demokratisierungsprozeß, der sich seit Jahren in der Deutschen Demokratischen Republik vollzieht, nehmen die Maßnahmen des Jahres 1952 einen besonderen Platz ein. Sie sind von Eggerath in dieser Zeitschrift ausführlich behandelt worden³⁾. Bekanntlich wurden 1952 in den Bezirken und Kreisen bereits Grundsätze verwirklicht, die nach ihrer Bewährung jetzt weiter entwickelt und auf die Gemeinden erstreckt werden. Damals wurden die Volksvertretungen in den Bezirken und Kreisen, später in den Städten und Stadtbezirken als höchste Organe der Staatsgewalt in ihrem Bereich ausgestaltet und die Räte als ihre vollziehenden und verfügenden Organe geschaffen. Es wurden ständige Kommissionen mit Aktivi auf den einzelnen Fachgebieten gebildet⁴⁾. Mit der Schaffung der Ständigen Kommissionen für örtliche Volkspolizei und Justiz und dem Auftrag an die Vorsitzenden der Räte, mit den zentral geleiteten Organen wie Justiz, Volkspolizei usw. zusammenzuarbeiten, wurde auch der Versuch gemacht, zwischen den örtlichen Organen und der Justiz erstmalig eine engere Verbindung zu schaffen. Wir wissen, daß dieser Versuch, der auch von der Redaktion dieser Zeitschrift lebhaft begrüßt wurde⁵⁾, nur begrenzten Erfolg hatte. Deshalb steht gerade die Frage dieser Zusammenarbeit, ebenso wie andere noch ungelöste Probleme der Fortentwicklung unserer Demokratie, jetzt erneut auf der Tagesordnung.

Mit großer Klarheit werden die Grundlagen und der gegenwärtige Stand unseres staatlichen Lebens in der Präambel des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht zum Ausdruck gebracht, die wegen ihrer Bedeutung vom Präsidium des Nationalrates ausgearbeitet wurde. Die Präambel geht davon aus, daß sich in der DDR die volksdemokratische Ordnung entwickelt, in der die Arbeiterklasse im Bündnis mit der werktätigen Bauernschaft und anderen werktätigen Schichten die politische Macht ausübt und den Sozialismus aufbaut. Als Ergebnis einer tiefgreifenden revolutionären Umgestaltung des gesamten gesellschaftlichen Lebens entwickeln sich, so wird weiter festgestellt, die Talente und Fähigkeiten der Volksmassen, die zu Herren ihres Landes werden und lernen, ihren Staat zu leiten.

Die Präambel des Gesetzes beantwortet auch die Frage, wie der Wille des Volkes in der Deutschen Demokratischen Republik verwirklicht wird: durch die von der Bevölkerung gewählten Volksvertretungen, die sich in ihrer Arbeit auf die Nationale Front des demokratischen Deutschlands stützen. Damit wird die Stärkung der Volksvertretung, die Hebung ihrer Autorität und die Qualifizierung ihrer Arbeit zu einer entscheidenden Frage der Demokratisierung.

Gerade angesichts der Ereignisse der letzten Monate ist die enge Zusammenarbeit der Deutschen Demokratischen Republik mit den Staaten des sozialistischen Lagers von besonderer Bedeutung. Deshalb wird in der Präambel betont, daß eine der Quellen der unzerstörbaren Kraft unserer Arbeiter-und-Bauern-Macht in der internationalen Solidarität des sozialistischen Lagers liegt.

Schließlich wird dargelegt, daß die Festigung der Arbeiter-und-Bauern-Macht der Deutschen Demokratischen Republik dem deutschen Volk den Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung ermöglicht. Damit erhebt sich vor ganz Deutschland die Perspektive des Friedens und der Freiheit, des Wohlstands und des Glücks für alle werktätigen Menschen.

III

Die Lösung der großen Aufgaben, die der Aufbau des Sozialismus in der Deutschen Demokratischen Republik stellt, erfordert, daß zentrale Leitung und Initiative der örtlichen Organe in das richtige Verhältnis gebracht werden. Einerseits ist es notwendig, bestimmte wichtige Fragen zentral zu entscheiden und die Durchsetzung der getroffenen Entscheidung bis in die letzte Gemeinde zu sichern. Andererseits dürfen die schöpferischen Kräfte der Werktätigen, auf die sich

in besonderem Maße die Arbeit der örtlichen Organe stützt, nicht durch Reglementieren von oben eingeschränkt werden. Dieser Widerspruch zwischen dem Prinzip des demokratischen Zentralismus und der notwendigen Stärkung der Verantwortlichkeit der örtlichen Organe und die Überwindung dieses Widerspruchs stellen das Hauptproblem bei den Demokratisierungsgesetzen dar. In den Gesetzen selbst können hierzu nur die Grundsätze aufgestellt werden, aus denen sich die Lösung der Einzelfragen bei der praktischen Durchführung der Gesetze ergibt.

Die Grundbestimmungen über das Prinzip des demokratischen Zentralismus enthält § 5 des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht. Er beantwortet zwei Fragen:

a) Welche Beschlüsse höherer Organe sind für die unteren Volksvertretungen und ihre Organe verbindlich?

b) Was kann geschehen, wenn von den unteren Organen Beschlüsse gefaßt werden, die gegen verbindliche Beschlüsse höherer Organe verstoßen?

Im Ergebnis der Diskussion legt das Gesetz fest, daß für die unteren Volksvertretungen und ihre Organe die Gesetze und Verordnungen sowie die Beschlüsse der Volkskammer, des Ministerrates und der höheren Volksvertretungen bindend sind, ebenso die Beschlüsse der höheren örtlichen Räte für die unteren Räte. Daraus ergeben sich für die Praxis zwei wichtige Probleme.

1. Nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Ministerrat der DDR vom 16. November 1954⁶⁾ haben die Minister, die Staatssekretäre mit eigenem Geschäftsbereich und die Leiter anderer zentraler staatlicher Organe das Recht, auf der Grundlage und in Durchführung der Gesetze der Volkskammer und der Beschlüsse des Ministerrates Anordnungen, Durchführungsbestimmungen und Verfügungen zu erlassen. Durchführungsbestimmungen haben regelmäßig normativen Charakter, d. h. sie berühren die Rechte und Pflichten der Bürger. Anordnungen können normativen Charakter haben, sie können aber auch lediglich die Arbeit des Verwaltungsapparates im Geschäftsbereich des die Anordnung erlassenden Mitgliedes des Ministerrates organisieren (Verwaltungsanordnung). Beide Arten von Anordnungen sind auf Grund des Gesetzes über den Ministerrat erlassen worden. In diesem Zusammenhang sei bemerkt, daß der Doppelsinn des Begriffes „Anordnung“ manche Unklarheit in die Gesetzgebung hereinträgt. Es wäre zweckmäßig, unterschiedliche Begriffe für die/Anordnungen normativen Charakters und für die Verwaltungsanordnungen zu entwickeln.

Die Fassung des § 5 des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht wirft nun die Frage auf, ob das Anordnungsrecht der Mitglieder des Ministerrates durch die neuen Gesetze berührt worden ist. Auf keinen Fall wäre es mit dem Prinzip des demokratischen Zentralismus vereinbar, daß örtliche Volksvertretungen darüber entscheiden können, ob sie derartige Anordnungen anerkennen oder nicht. Kommt man also zu dem Ergebnis, daß das Anordnungsrecht weiterbesteht, so sind auch die erlassenen Anordnungen für die örtlichen Volksvertretungen bindend. § 47 Abs. 1 des Gesetzes über die örtlichen Organe besagt, daß die Anordnungen der Mitglieder des Ministerrates in ihrem Fachbereich für die Fachorgane der örtlichen Räte verbindlich sind. Diese Bestimmung, die mit dem Grundsatz der doppelten Unterstellung zusammenhängt, bezieht sich eindeutig auf die Verwaltungsanordnungen. Wie ist es aber mit den Anordnungen normativen Charakters?

Meiner Ansicht nach wird auch dieses Anordnungsrecht durch die neuen Gesetze nicht beseitigt. Das ergibt sich einmal daraus, daß die Gründe, die seinerzeit die Volkskammer zur Annahme der entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes über den Ministerrat veranlaßten — Stärkung der Verantwortlichkeit der Minister und Konzentrierung der Arbeit des Ministerrates auf die Hauptfragen des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufbaus —, nach wie vor zutreffen. In juristischer Beziehung ist darauf hinzuweisen, daß Durchführungsbestimmungen, die im Einzelfall auf einer Ermächtigung der Volkskammer oder des Ministerrates beruhen, einen Bestandteil der

6) GBl. 1954 S. 915.

3) Die politische Bedeutung der örtlichen Organe der Staatsgewalt, NJ 1952 S. 340.

4) Es sei in diesem Zusammenhang auf die Arbeit von Haupt, „Die Ständigen Kommissionen der örtlichen Organe der Staatsgewalt“, Berlin 1956, hingewiesen.

5) NJ 1952 S. 342, Anmerkung.