

entsprechenden Beschlüsse darstellen und deshalb bereits nach § 5 des Gesetzes über die örtlichen Organe für alle Staatsorgane bindend sind. Soweit normative Anordnungen auf einer speziellen Delegation beruhen, ist die Rechtslage die gleiche wie bei Durchführungsbestimmungen. Liegt keine Ermächtigung im Einzelfall vor, so ergibt sich meiner Ansicht nach die bindende Kraft der Anordnung daraus, daß sie stets mit der Durchführung von Beschlüssen der Volkskammer oder des Ministerrates im Zusammenhang stehen muß. Selbst wenn man aber diese Auffassung nicht teilt und annimmt, daß der Erlaß normativer Anordnungen ohne spezielle Delegation dem § 5 des Gesetzes über die örtlichen Organe widerspricht, ergibt sich die Verbindlichkeit der Anordnungen aus dem weitergeltenden § 6 des Gesetzes über den Ministerrat. Denn nach § 49 des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht werden nur die dort angeführten Normativakte außer Kraft gesetzt, während § 49 Abs. 2 besagt, daß alle anderen entgegenstehenden Bestimmungen abzuändern oder aufzuheben sind; sie treten also nicht automatisch außer Kraft.

Diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß das Recht der Mitglieder des Ministerrates, Anordnungen und Durchführungsbestimmungen zu erlassen, nach wie vor besteht und daß diese Normativakte trotz ihrer Nichterwähnung in § 5 des Gesetzes über die örtlichen Organe für alle Staatsorgane bindend sind. Allerdings erfordert die weitere Demokratisierung, daß von dem Recht zum Erlaß normativer Anordnungen sparsam und nur nach gründlicher Prüfung der Notwendigkeit und Richtigkeit der vorgesehenen Regelung Gebrauch gemacht wird. So sind Anordnungen, die nach kurzer Zeit wieder aufgehoben oder abgeändert werden müssen, kein Zeichen guter Gesetzgebungsmethoden. Es darf auch bei den örtlichen Organen nicht durch eine Fülle ministerieller Anordnungen der Eindruck des Kommandierens von oben entstehen.

2. Ein weiteres Problem stellt die Verbindlichkeit der Beschlüsse höherer Räte für die unteren Räte dar. Derartige Beschlüsse spielen in der Praxis eine bedeutende Rolle. Auch in Zukunft wird es nicht möglich sein, jede für die unteren Organe bestimmte Beschlüßfassung den Volksvertretungen zu übertragen. Hier wäre ein Konflikt in der Form denkbar, daß die untere Volksvertretung sich gegen einen Beschluß des höheren Rates wendet, der für ihren Rat verbindlich ist. Die Volksvertretung kann jedoch ihren Rat nicht anweisen, einen derartigen Beschluß nicht zu befolgen. Das Gesetz über die örtlichen Organe weist ihr in § 5 Abs. 7 einen anderen Weg. Die Volksvertretung kann nämlich Einspruch gegen den Beschluß des höheren örtlichen Rates einlegen, und zwar entweder bei der für ihn zuständigen Volksvertretung oder bei dem übergeordneten Rat. Über den Einspruch ist unverzüglich zu entscheiden; da er aber keine aufschiebende Wirkung hat, ist der untere Rat bis zur Entscheidung an den Beschluß gebunden. Auf diese Weise können Meinungsverschiedenheiten über die Richtigkeit von Beschlüssen höherer örtlicher Räte geklärt werden.

Was geschieht nun, wenn Beschlüsse örtlicher Organe gegen für sie verbindliche Beschlüsse höherer Organe verstoßen? Ist der fehlerhafte Beschluß von einer Volksvertretung gefaßt, so kann er nur von einer Volksvertretung aufgehoben werden; der höhere Rat kann ihn bis zur Entscheidung der Volksvertretung aussetzen. In den Bestimmungen des § 5 Abs. 3 und 5 des Gesetzes, die das Recht höherer Organe zur Aufhebung von Beschlüssen unterer Organe festlegen, heißt es ausdrücklich, daß diese Aufhebung erfolgt, soweit nicht die Beschlüsse von den unteren Volksvertretungen bzw. den unteren Räten selbst aufgehoben werden. Dieser auf Grund der Diskussion eingefügte Zusatz kennzeichnet den Geist der Demokratisierungsgesetze. Es wäre nämlich eine undemokratische Methode, wenn z. B. lediglich schriftlich der Gemeindevertretung die Aufhebung ihres Beschlusses durch den Kreistag mitgeteilt würde. In einem solchen Falle ist es vielmehr notwendig, daß Beauftragte des Kreistages in der Gemeindevertretung die Gründe für die Fehlerhaftigkeit des Beschlusses darlegen, um der Gemeindevertretung Gelegenheit zu geben, unter Anwendung des Prinzips der Selbstkritik den falschen Beschluß selbst zu beseitigen.

Das Prinzip des demokratischen Zentralismus erfordert weiter eine Einflußnahme der zentralen Stellen auf die Struktur der örtlichen Räte und ihrer Fachorgane. Für die Räte legt § 29 Abs. 5 des Gesetzes fest, daß ihre Zusammensetzung durch Richtlinien des Ministerrates geregelt wird. Bezüglich der Fachorgane war der erste Entwurf, nach dem die örtlichen Räte das Recht erhalten sollten, Fachorgane zu bilden und aufzulösen, mit dem demokratischen Zentralismus nicht vereinbar. Der Grundsatz der doppelten Unterstellung wäre illusorisch, wenn z. B. der Rat eines Kreises die einem Fachministerium entsprechenden Abteilungen kurzerhand auflösen könnte. Vergleichsweise sei darauf hingewiesen, daß in den Volksdemokratien Bulgarien und Rumänien die Listen der örtlichen Fachorgane in den Gesetzen über die örtlichen Räte enthalten sind und von diesen Listen nur mit Genehmigung des Ministerrates abgewichen werden darf. In Albanien, in Polen, in der Tschechoslowakei und in Ungarn ist die Struktur der Fachorgane durch Verordnung des Ministerrates geregelt. So entspricht es auch den Erfahrungen der befreundeten Staaten, wenn die örtlichen Räte nach § 34 Abs. 1b nur das Recht erhalten, im Rahmen der vom Ministerrat beschlossenen Struktur- und Stellenplangrundsätze Fachorgane zu bilden. Eine solche Regelung sichert die Einheitlichkeit im Verwaltungsaufbau, ohne die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten und Schwerpunkte auszuschließen.

Bisher war von der Durchsetzung des demokratischen Zentralismus die Rede. Worin zeigt sich nun die andere Seite des Problems, die Stärkung der Verantwortlichkeit der örtlichen Organe? Bereits in seiner Präambel und in seinen Grundsatzbestimmungen stellt das Gesetz über die örtlichen Organe fest, daß die örtlichen Volksvertretungen in ihrem Zuständigkeitsbereich die obersten Organe der Staatsmacht sind. In Weiterentwicklung dieses bereits 1952 aufgestellten Grundsatzes leiten die örtlichen Volksvertretungen — wie das Gesetz über die örtlichen Organe weiter ausführt — in ihrem Bereich den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufbau des Sozialismus. Das ist eine große, verantwortungsvolle Aufgabe. Welche Verpflichtungen sich daraus ergeben, wird sofort sichtbar, wenn man die siebzehn Punkte der keineswegs erschöpfenden Liste des § 6 des Gesetzes studiert, in der die Schwerpunktaufgaben der örtlichen Volksvertretungen aufgeführt sind. Zur Lösung dieser umfassenden Aufgaben sind als Ergebnis der Diskussion in einer Reihe von Punkten die Rechte der örtlichen Volksvertretungen gegenüber den zentralen Organen verstärkt oder Zweifelsfragen klargestellt worden.

So war es schwierig, für den Grundsatz der doppelten Unterstellung eine solche Formulierung auszuarbeiten, die den Notwendigkeiten der zentralen Leitung ebenso Rechnung trägt wie der selbständigen Entscheidungsmöglichkeit der örtlichen Organe. Auch konnte diese Frage im Gesetz nur in ihrer grundsätzlichen Tendenz beantwortet werden, da die weitere Entwicklung durch das praktische Leben selbst erfolgen wird. Hier wäre es besonders schädlich gewesen, durch eine lange Aufzählung weisungsberechtigter Stellen oder durch Festlegung von Einzelheiten die Entwicklung einzuengen. Die Fassung des § 44 des Gesetzes bringt klar zum Ausdruck, daß die Unterstellung auf der fachlichen Linie bis zum entsprechenden zentralen Organ sich auf die Fragen beschränkt, die eine einheitliche zentrale Regelung dringend erfordern. Wo die Grenzen dieser Notwendigkeit liegen, läßt sich nicht im einzelnen im voraus bestimmen. Sicher ist, und das haben bereits die praktischen Erfahrungen unseres staatlichen Lebens während der Diskussion der Gesetze gezeigt, daß viele Entscheidungen von den zentralen Stellen auf die örtlichen Organe bis zur Gemeinde hinunter übertragen werden können. Dieser Prozeß wird in allen Fachbereichen fortgesetzt werden und auch mit den Maßnahmen, die jetzt nach Erlaß der Gesetze getroffen werden, noch nicht sein Ende finden. Viele Fragen, die heute dezentralisiert entschieden werden können, mußten vor zwei oder drei Jahren noch in der Hand der zentralen Organe liegen. Andere Fragen, die heute noch nicht dezentralisiert werden können, werden in einigen Jahren den örtlichen Organen zur Entscheidung übergeben werden. Deshalb sind die grundsätz-