

Zur Diskussion

über die Rechtsetzungsbefugnis der Volksvertretungen in Städten und Gemeinden

Prof. Dr. ELFRIEDE LEYMANN,
Sektion Rechtswissenschaft der Humboldt-Universität Berlin
Dr. OSWALD UNGER,
Institut für Theorie des Staates und des Rechts
der Akademie der Wissenschaften der DDR

Am Beispiel der Stadt- und Gemeindeordnungen haben K. Bönninger/St. Poppe die Frage nach dem Verhältnis von Beschlüssen der örtlichen Volksvertretungen zu den Gesetzen der Volkskammer und anderen zentralen Rechtsvorschriften aufgeworfen.¹ Die Rechtsetzungsbefugnis der örtlichen Volksvertretungen — und darum geht es ja bei dem Erlaß allgemeinverbindlicher Beschlüsse —² kann u. E. nur voll erfaßt werden, wenn sie als Ausdruck und Instrument der örtlichen Volksvertretungen im Wirken des politischen Systems des Sozialismus auf der Grundlage und in Verwirklichung des demokratischen Zentralismus begriffen wird.

*Ausgangspunkt: Die Rolle der örtlichen Volksvertretungen
im System der Staatsorgane*

Ausgehend von der Leninschen Charakterisierung der Sowjets!, sind die Volksvertretungen die umfassendsten politisch-staatlichen Massenorganisationen der Werktätigen unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei. Wie der sozialistische Staat insgesamt sowohl Bestandteil des politischen Systems des Sozialismus als auch Verkörperung aller seiner Elemente — ist, so sind die Volksvertretungen die Konzentration aller Elemente des politischen Systems, durch die die Werktätigen ihre Staatsmacht verwirklichen.

Damit erhält der dieser Machtausübung der Arbeiterklasse und ihrer Verbündeten zugrunde liegende demokratische Zentralismus als Entwicklungs-, Organisations- und Leitungsprinzip seine politische Funktion: er verbindet die einheitliche zentrale politisch-staatliche Leitung mit der Eigenverantwortung und Initiative der örtlichen Staatsorgane, der Kombinate und Betriebe, der Genossenschaften und Institutionen bei der Verwirklichung der gesamtstaatlichen Aufgaben, die auch die spezifischen Aufgaben der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe bestimmen.⁴ Eingordnet in das Wirken des politischen Systems des Sozialismus und der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht erfüllen die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe ihre umfassenden und verantwortungsvollen Aufgaben bei der weiteren Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der DDR.

Dem entspricht die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Befugnisse der örtlichen Volksvertretungen zur Ausübung ihrer Funktionen (Art. 43, 81, 82 und 89 der Verfassung). Gemäß § 1 GöV verwirklichen die örtlichen Volksvertretungen unter Führung der Partei der Arbeiterklasse auf der Grundlage der Gesetze und anderer Rechtsvorschriften in ihrem Territorium in enger Verbindung mit den Werktätigen und den gesellschaftlichen Organisationen die Staatspolitik der Arbeiter- und Bauernmacht der DDR. Es geht also um die Realisierung der immer komplexeren und auch komplizierter werdenden gesamtstaatlichen Aufgaben im Territorium unter Berücksichtigung örtlicher Bedingungen und Erfordernisse.

In die gesamtstaatliche Verantwortung der örtlichen Volksvertretungen eingeordnet, gewinnt die Lösung der kommunalen Aufgaben an Bedeutung, um eine komplexe Gestaltung der sozialistischen Verhältnisse in den Städten und Gemeinden zu gewährleisten und den berechtigten Interessen und persönlichen Belangen der Bürger zu entsprechen. Dem gilt die Feststellung, „daß sich gegenwärtig das Wesen und die Funktion der sozialistischen Kommunalpolitik immer klarer als Komponente sozialistischer Staatspolitik profilieren.“¹

*Wesen und Rahmen der Rechtsetzungsbefugnis
örtlicher Volksvertretungen*

Gemäß § 1 Abs. 3 GöV entscheiden die örtlichen Volksvertretungen entsprechend den Prinzipien des demokratischen Zen-

tralismus ausgehend von den gesamtstaatlichen Interessen und den zu ihrer Wahrnehmung erlassenen Gesetzen und Verordnungen in eigener Verantwortung über alle grundlegenden Angelegenheiten, die ihr Territorium und seine Bürger betreffen. Sie fassen dazu Beschlüsse, die für alle im Territorium gelegenen Betriebe, Kombinate, Genossenschaften und Einrichtungen sowie für die Bürger verbindlich sind.

Im Rahmen dieser politischen und staatsrechtlichen Regelungen betrachten wir auch die Befugnis der Stadtverordnetenversammlungen und Gemeindevertretungen nach § 55 Abs. 6 GöV, auf der Grundlage der Rechtsvorschriften Stadtordnungen oder Ortssatzungen zu beschließen und deren Einhaltung zu kontrollieren.

Eine solche Rechtsetzungsbefugnis — realisiert im Wirken des politischen Systems des Sozialismus und auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus als politisches Prinzip — läßt sich nicht auf die Regelung „örtlicher Besonderheiten“ reduzieren, wie Bönninger/Poppe meinen. Aus dem GöV kann u. E. nicht geschlossen werden, das Recht auf Erlaß von Stadt- und Gemeindeordnungen durch die Volksvertretungen in den Städten und Gemeinden sei gegenüber der Rechtsetzungsbefugnis aus § 1 Abs. 3 GöV eingeschränkt. Darauf läuft aber die Auffassung von Bönninger/Poppe hinaus.

Eine solche Auffassung widerspricht den politischen Erfordernissen und der Verwirklichung der Aufgaben der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe auf politischem, ökonomischem und kulturell-sozialem Gebiet um so mehr, als Partei- und Staatsführung gerade in jüngster Zeit die erhöhte Verantwortung der örtlichen Volksvertretungen bei der Sicherung der territorialen Produktionsbedingungen, dem Aufspüren und Erschließen weiterer Reserven für die Leistungsentwicklung der Betriebe, der Sicherung der Versorgungs-, Transport- und Beförderungsaufgaben sowie bei der Lösung der mannigfaltigen kommunalen Probleme hervorgehoben haben.⁶ Das widerspiegeln vor allem die von den örtlichen Volksvertretungen beschlossenen Volkswirtschaftspläne. Auch die Stadt- und Gemeindeordnungen sind hierbei ein bedeutendes Leitungsinstrument.

Ebenso wenig folgt aus dem gesamtgesellschaftlichen Interesse an einer rechtlichen Regelung gesellschaftlicher Beziehungen, daß dies einzig und allein durch zentrale Organe geschehen kann oder muß. Die Verwirklichung des demokratischen Zentralismus besteht weder einseitig in der bloßen Vollstreckung zentraler Festlegungen durch die Territorien noch in der Vorrangigkeit örtlicher Erfordernisse und Interessen. Vielmehr setzt der demokratische Zentralismus „die zum ersten Mal von der Geschichte geschaffene Möglichkeit völliger und unbehinderter Entwicklung nicht nur der örtlichen Besonderheiten, sondern auch der örtlichen Initiative, der Mannigfaltigkeit der Wege, Methoden und Mittel des Vormarsches zum gemeinsamen Ziel voraus“⁷.

Die Entfaltung des Schöpferturns der Werktätigen in den örtlichen Volksvertretungen und durch sie nicht nur zu ermöglichen, sondern zu fördern und zu fördern, das ist ein Wesenszug des demokratischen Zentralismus. Er bedingt in Verwirklichung der einheitlichen sozialistischen Gesetzlichkeit auch differenzierte rechtliche Regelungen in den Territorien.

Wir stimmen mit Bönninger/Poppe überein, daß hierbei weder von einer „originären“ noch von einer „konkurrierenden“ Rechtsetzungskompetenz die Rede sein kann.⁸ Vielmehr sind Grundlage und Rahmen für die Rechtsetzungsbefugnis der örtlichen Volksvertretungen in den Gesetzen der Volkskammer und den Rechtsvorschriften anderer zentraler Organe bestimmt:

Zum einen wird den „örtlichen“ Volksvertretungen und ihren Räten die Regelung einzelner Fragen ausdrücklich zugeordnet, wie z. B. die Regelung der Rechte und Pflichten der Betriebe und Bürger zur Sauberhaltung der Wohngebiete, der Straßen, Wege und Plätze, der Park-, Garten- und Grünanlagen, der Gewässer und ortsnahen Wälder sowie zur Beseitigung der Abprodukte und zur Minderung des Lärm, die Bestimmung des Umfangs der Anliegerpflicht sowie anderer einzelner Pflichten, die Festlegung von Uferstreifen an Gewässern und von Küstenschutzgebieten einschließlich Verbote und Nutzungsbeschränkungen durch die Räte der Bezirke bzw. Kreise u. a. m.⁹

Zum anderen wird den Volksvertretungen und ihren Räten rechtlich die Verantwortung für die Entwicklung bestimmter gesellschaftlicher Beziehungen komplex übertragen, häufig verbunden mit der Forderung, „die dazu erforderlichen Maßnahmen“ festzulegen, wie z. B. hinsichtlich der Erhaltung von