

Gedanken zum neuen Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen

Prof. Dr. habil. KLAUS HEUER,

polit. Mitarbeiter in der Abteilung Staats- und Rechtsfragen beim Zentralkomitee der SED

Auf der 10. Tagung des Zentralkomitees der SED betonte Erich Honecker: „Mit der Vorbereitung des XI. Parteitagess stellen wir uns auf die Anforderungen ein, von deren Bewältigung die politische Stabilität und ökonomische Dynamik unseres Landes künftig in hohem Maße abhängen.“¹ Die Beratung und Beschlußfassung über das neue Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen ist in diese langfristig angelegte Aufgabenstellung einzuordnen.

Mit dem Gesetz bekennen wir uns zur weiteren Durchführung des Parteiprogramms der SED, das auf die allseitige Stärkung des sozialistischen Staates und die weitere Vervollkommnung der sozialistischen Demokratie orientiert. Mit dem Gesetz schaffen wir zugleich und vor allem wichtige Voraussetzungen, um die Politik der Hauptaufgabe bis über das Jahr 2000 hinaus erfolgreich weiterzuführen. Wir gehen dabei von der gesicherten Erfahrung aus, daß die Politik der Hauptaufgabe in ihrer Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik mit der Nutzung aller territorialen Reserven und der Durchsetzung der sozialistischen Kommunalpolitik, also mit dem aktiven Wirken der örtlichen Staatsorgane, unlöslich verbunden ist. Die höhere Verantwortung der örtlichen Staatsorgane aller Ebenen, wie sie in dem neuen Gesetz zum Ausdruck kommt, ihre vertiefte Zusammenarbeit mit den Betrieben, der Ausbau der Stellung der Volksvertretungen als arbeitende Körperschaften — alles das ist mithin nichts Vorübergehendes, sondern Bestandteil einer Politik auf lange Sicht.

Es ist m. E. wichtig, sich diese Zusammenhänge, auf die bereits Egon Krenz² und Willi Stoph³ aufmerksam gemacht haben, noch einmal zu vergegenwärtigen — bewahren sie einen doch davor, die Auswertung des Gesetzes von vornherein zu fachspezifisch oder nur unter juristischen Gesichtspunkten anzugehen.

Ein Gesetz kann nur dann und insoweit langfristige Wirkungen entfalten, wenn und inwieweit es auf einer soliden analytischen und Erfahrungsbasis beruht. Bei der Vorbereitung des Gesetzes wurde dementsprechend auf Einschätzungen über Ergebnisse und Probleme bei der Verwirklichung des vorangegangenen Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen (von 1973) besonderer Wert gelegt. Besonders sorgfältig wurden solche Erfahrungen geprüft, die aus der Sicht der Perspektive von wachsender Bedeutung für alle örtlichen Organe sind: Erfahrungen bei der Leitung und Planung der territorialen Rationalisierung, bei der Verwirklichung einer bürgernahen und leistungsorientierten Kommunalpolitik, bei der Unterstützung der Landwirtschaft durch die Gemeindevertretungen, ihre Räte und die Bürgermeister, bei der Erhöhung der Autorität der Abgeordneten und ihrer Wirksamkeit in den Dörfern und städtischen Wohngebieten usw. Die gefundenen Ergebnisse würden allen Ratsvorsitzenden und Bürgermeistern noch einmal zur Meinungsäußerung vorgelegt und damit einem weiteren gründlichen „Praxistest“ unterworfen. Auf diese Weise entstand ein Gesetz, das — weil allseitig geprüft — unmittelbar als Anleitung zum Handeln dienen kann. Das neue Gesetz verallgemeinert die besten Erfahrungen vom Standpunkt der neuen Aufgaben.

Worin unterscheiden sich nun die Rechte und Pflichten der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe sowie der Abgeordneten nach dem neuen Gesetz vom 4. Juli 1985 konkret von denen seines Vorgängers? Welche neuen Schwerpunkte wurden gesetzt, und was ergibt sich daraus für die staatsrechtliche Ausgestaltung im einzelnen?

Formuliert man die Frage so — und es ist natürlich berechtigt, so zu fragen —, sollte zunächst die Kontinuität in der Entwicklung unterstrichen werden. Die Grundstruktur des Gesetzes blieb im wesentlichen erhalten, vor allem die charakteristische Gliederung in einen allgemeinen Teil und in besondere Kapitel für die einzelnen Ebenen der staatlichen Leitung vom Bezirk bis zur Stadt und Gemeinde. Auch der Grundsatzcharakter des Gesetzes konnte bewahrt werden: Das neue Gesetz ist nur geringfügig länger und geht nicht stärker ins Detail als das alte. Schließlich sind viele staatsrechtliche Grundlösungen beibehalten worden. Darin kommt die Tatsache zum Ausdruck, daß viele Grundsätze für die staatliche Arbeit, die sich in den Jahren nach dem VIII. Parteitag der SED herausgebildet hatten, die Probe der Praxis bestanden haben und kein Grund besteht, sie zu verändern.

Auf der anderen Seite stellt das neue Gesetz zweifellos

eine qualitative Weiterentwicklung des Staatsrechts dar, die eine qualitative Weiterentwicklung der staatlichen Leitung erforderlich macht. In ihm spiegeln sich die bedeutenden gesellschaftlichen Veränderungen wider, die sich seit dem VIII. Parteitag vollzogen haben und die auf die eine oder andere Weise auf die Stellung der örtlichen Organe zurückwirken. Praktisch jeder Paragraph wurde ergänzt, präzisiert oder sogar total umgestaltet, einige Paragraphen mit neuem Regelungsgegenstand wurden hinzugefügt. Deshalb wird jetzt mit Recht auch von „Neufassung“ und nicht mehr von „Präzisierung“ des Gesetzes gesprochen. Die Hauptrichtungen der Veränderung lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

1. Die weitere Vervollkommnung des demokratischen Zentralismus

Im demokratischen Zentralismus kommt die Einheit von zentraler staatlicher Leitung und schöpferischer Initiative der Volksmassen zum Ausdruck. „In dieser dialektischen Bedingtheit hat sich der demokratische Zentralismus als stabilisierendes und mobilisierendes Element unserer Entwicklung erwiesen.“⁴

Im Gesetz werden die örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe dementsprechend als fester Bestandteil der einheitlichen sozialistischen Staatsmacht verstanden. Sie haben — das wird deutlicher hervorgehoben als im alten Gesetz — die Durchführung des Planes in den unterstellten Bereichen zu leiten und die Erfüllung ihrer volkswirtschaftlichen Verpflichtungen zu sichern (§2). Sie erhalten zugleich durch das Gesetz mehr Mittel und Möglichkeiten, um örtliche Reserven gemeinsam mit den Betrieben und Bürgern zu erschließen und den örtlichen Bedingungen im Territorium Rechnung zu tragen. Die Volksvertretungen selbst sollen noch mehr als „arbeitende Körperschaften“ im Marx'schen Sinne wirksam werden, also im konstruktiven Miteinander von Volksvertretern und Staatsfunktionären an der Entscheidungsfindung und der Durchsetzung und Kontrolle der Beschlüsse teilnehmen (§15). Wie bei der Bildung und Festigung der Kombinate im System der staatlichen Wirtschaftsleitung besteht auch hier bei der Gestaltung des Aufbaus und der Tätigkeit der örtlichen Staatsorgane der Weg der weiteren Entwicklung darin, beide Seiten des demokratischen Zentralismus entsprechend den jeweiligen konkreten Bedingungen zu vervollkommen.

Das volkswirtschaftliche Leitungssystem muß den Vorrang der gesamtstaatlichen Interessen vor Kombinat-, Betriebs- oder Territorialinteressen und zugleich die richtige Berücksichtigung dieser Teilinteressen zum Wohle des Ganzen gewährleisten. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen deutlich, daß das Territorium mit seinen Ressourcen zu einem wichtigen Kristallisationspunkt für die Durchsetzung der umfassenden Intensivierung geworden ist. Bei der staatsrechtlichen Ausgestaltung des demokratischen Zentralismus von der Zentrale zu den örtlichen Staatsorganen tritt deshalb neben der Verbindlichkeit der Beschlüsse der übergeordneten für die nachgeordneten Volksvertretungen die Leitungslinie von Rat zu Rat immer mehr in den Vordergrund (§ 9). Ganz in diesem Sinne wird im Gesetz die Verantwortung des Ministerrates für die (komplexe) Anleitung und Kontrolle der Räte der Bezirke und für das einheitliche Wirken aller örtlichen Räte weiter ausgestaltet und durch die Übernahme in das Grundsatzkapitel stärker herausgehoben (§5, früher §9). Das Prinzip der doppelten Unterstellung der Fachorgane der örtlichen Räte (§11), so wichtig es ist, um die einheitliche Leitung der Bereiche in den Grundfragen zu gewährleisten, kann diese Verantwortung des Kollektivorgans nur ergänzen, nicht ersetzen. Die Kunst der Leitung durch die Ministerien bzw. übergeordneten Fachorgane besteht darin, ihre Anleitungs- und Kontrolltätigkeit so anzu-

1 E. Honecker, Zur Vorbereitung des XI. Parteitagess der SED (Aus der Rede auf der 10. Tagung des Zentralkomitees der SED), Berlin 1985, S. 31.

2 Vgl. E. Krenz, Staat und Recht bei der weiteren Entfaltung der Vorzüge und Triebkräfte der sozialistischen Gesellschaft (Referat auf der staats- und rechtswissenschaftlichen Konferenz der DDR), Berlin 1985, S. 50 ff.

3 Vgl. W. Stoph, „Unsere sozialistische Demokratie ist Quelle für immer neue Initiativen (Rede zur Begründung des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen vor der Volkskammer)“, ND vom 5. Juli 1985, S. 3 f.

4 E. Krenz, a. a. O., S. 16.