

Volksvertretung und Gesetzlichkeit

Der Kommunalvertrag - Instrument

leistungsorientierter Kommunalpolitik

Prof. Dr. sc. SIGHART LÖRLER,
Sektion Staats-, Wirtschafts- und Verwaltungsrecht
der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR

Der Kommunalvertrag als eine Rechtsform der Zusammenarbeit zwischen örtlichen Staatsorganen und Kombinate, Betrieben, Genossenschaften und Einrichtungen im Territorium hat sich in langjähriger Praxis vollauf bewährt.* Auf der Grundlage von Kommunalverträgen wurden und werden vielfältige Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Bürger des Territoriums realisiert und Reserven für die Leistungs- und Effektivitätssteigerung in der Volkswirtschaft erschlossen.

Dieser Entwicklung Rechnung tragend, wurde der Kommunalvertrag im neuen Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen (GöV) vom 4. Juli 1985 (GBl. I Nr. 18 S. 213) rechtlich verankert: In § 4 GöV wird er neben den Vereinbarungen ausdrücklich genannt, und in § 63 Abs. 4 GöV wird sein Gegenstand grundsätzlich bestimmt. Daneben gilt noch die VO über die Gestaltung der Vertragsbeziehungen zwischen den Räten der Städte und Gemeinden und den Betrieben zur weiteren Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen vom 17. Juli 1968 (GBl. II Nr. 83 S. 661). Sie wird, obwohl in ihr der Begriff „Kommunalvertrag“ nicht verwendet wird, in der Praxis als KommunalvertragsVO bezeichnet. Für bestimmte Einzelfragen, wie beispielsweise für die Anwendung von Sanktionen, hat sie noch begrenzte Bedeutung.

Der Kommunalvertrag als Leitungsmittel der Räte der Städte und Gemeinden

Die Bestimmung des Gegenstandes des Kommunalvertrages in § 63 Abs. 4 GöV — also in dem Kapitel des Gesetzes, das die Aufgaben, Rechte und Pflichten der örtlichen Staatsorgane in den Städten und Gemeinden regelt — macht deutlich, daß der Kommunalvertrag prinzipiell als ein Instrument der Räte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu betrachten ist. Diese Regelung entspricht der ebenenspezifischen Differenzierung der Verantwortung der örtlichen Staatsorgane, wonach die Zusammenarbeit zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die den Gegenstand des Kommunalvertrages wesentlich prägt, entsprechend iS § 63 Abs. 3 GöV von den örtlichen Staatsorganen dieser untersten Leitungsebene wahrzunehmen ist. Im Stadtkreis ohne Stadtbezirke werden die Kommunalverträge wegen des nur zweistufigen Leitungsaufbaus vom Rat der Stadt abgeschlossen, der gemäß § 57 Abs. 5 GöV die in diesem Gesetz für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden festgelegten Aufgaben wahrzunehmen hat.

Bei den Stadtkreisen mit Stadtbezirken wird in § 59 Abs. 5 GöV das Recht der Räte der Stadtbezirke zum Abschluß von Kommunalverträgen ausdrücklich hervorgehoben. Indem das Gesetz hier nur eine Berechtigung und keine Verpflichtung festlegt, bleibt es möglich, daß Kommunalverträge auch vom Rat der Stadt, d. h. auf Stadtkreisebene, abgeschlossen werden. Dies entspricht dem praktischen Bedürfnis einer unmittelbaren Zusammenarbeit des Rates der Stadt mit Betrieben und Einrichtungen von gesamtstädtischer Bedeutung, wie Universitäten, Hochschulen und Großbetrieben, deren Betriebsteile über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind. Das GöV bestimmt daher in § 59 Abs. 3, daß den örtlichen Staatsorganen im Stadtbezirk die für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden festgelegten Aufgaben, Rechte und Pflichten obliegen, soweit nicht die einheitliche Leitung und Planung des gesellschaftlichen Lebens in der Stadt deren Wahrnehmung durch die örtlichen Staatsorgane der Stadt erfordert. Diese Regelung legitimiert den Rat der Stadt im Stadtkreis mit Stadtbezirken, Kommunalverträge selbst abzuschließen, wenn dies der einheitlichen Stadtentwicklung dient.

Für den Abschluß von Kommunalverträgen durch den Rat Res Kreises im Landkreis wird grundsätzlich kein Raum gesehen. Auf der Kreisebene liegt der Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit den Kombinate, Betrieben, Genossenschaften

und Einrichtungen auf dem Gebiet der territorialen Rationalisierung. Zur Gestaltung dieser Zusammenarbeit werden Vereinbarungen und Verträge angewandt, die nicht den Charakter von Kommunalverträgen haben. Vereinbarungsbedürftig sind vor allem die Maßnahmen der territorialen Rationalisierung, die den Wirtschaftseinheiten nicht durch zweigleiche Planungsentscheidungen vorgegeben, sondern im Zuge der territorialen Gemeinschaftsarbeit von den Beteiligten selbst entwickelt wurden. Die Vereinbarungen, die zwischen mehreren Beteiligten und für mehrere Jahre abgeschlossen werden können, stellen eine wichtige Rechtsgrundlage für die Aufnahme abgestimmter Maßnahmen in die Pläne der Kreise, Städte und Gemeinden sowie die anteilige Aufnahme in die Pläne der Kombinate, Betriebe, Genossenschaften und Einrichtungen dar. Sie dienen somit der Koordinierung der Planentwürfe der Beteiligten und tragen damit wirtschaftsleitenden Charakter. Demgegenüber wird im Kommunalvertrag die Durchführung bestimmter Aufgaben vereinbart.

Dem unterschiedlichen Rechtscharakter der von den örtlichen Staatsorganen der einzelnen Leitungsebenen zu schließenden Verträge und Vereinbarungen trägt § 4 Abs. 1 GöV dadurch Rechnung, daß er neben den Kommunalverträgen auch Vereinbarungen als Rechtsinstrumente der Zusammenarbeit nennt.

Da der Rat des Kreises die territoriale Rationalisierung zu leiten, zu planen und zu organisieren hat, sind Vereinbarungen zur Koordinierung von Maßnahmen der territorialen Rationalisierung als typische Leitungsmittel des Rates des Kreises anzusehen.

Der Gegenstand des Kommunalvertrages

Während im GöV von 1973 der Abschluß von Verträgen gemäß § 55 Abs. 4 nur für den gemeinsamen Einsatz materieller und finanzieller Fonds vorgeschrieben war und alle anderen Festlegungen zur Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen in Vereinbarungen getroffen werden sollten, umfaßt der Gegenstand des im neuen GöV geregelten Kommunalvertrages alle Seiten der Zusammenarbeit zwischen örtlichen Staatsorganen und den ihnen nicht unterstellten Wirtschaftseinheiten und Einrichtungen. Der § 63 Abs. 4 GöV nennt drei Komplexe für kommunalvertragliche Abreden: Aufgaben zur territorialen Rationalisierung, zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen und zur Entwicklung des gesellschaftlich-politischen und geistig-kulturellen Lebens.

Die einzelnen kommunalvertraglichen Abreden tragen folglich unterschiedlichen Rechtscharakter. Während Festlegungen über den Einsatz materieller und finanzieller Fonds für gemeinsame Maßnahmen dem Inhalt von Wirtschaftsverträgen ähneln (auf die fehlende Äquivalenz in den Vertragsbeziehungen als Abgrenzungskriterium zum Wirtschaftsvertrag wird, später eingegangen), weisen die Übereinkünfte zur Entfaltung der massenpolitischen Arbeit keinerlei ökonomischen Charakter auf. Mit der im neuen GöV vorgenommenen Gegenstandsbestimmung des Kommunalvertrages wird die Eigenständigkeit dieses Vertrages und seine Abgrenzung zu den Wirtschaftsverträgen klarer.¹²

Da die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit der örtlichen Staatsorgane mit den Wirtschaftseinheiten und Einrichtungen bildet, nehmen Festlegungen auf diesem Gebiet in den Kommunalverträgen einen breiten Raum ein. Zugleich widerspiegelt sich im Inhalt der Kommunalverträge das Bestreben, auch auf der Stadt- und Gemeindeebene die sozialistische Gemeinschaftsarbeit für die Unterstützung der Leistungs- und Effektivitätsentwicklung zu nutzen. Im Rahmen der territorialen Rationalisierung werden Festlegungen zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Produktion, der Entwicklung örtlicher Baukapazitäten, der Erschließung örtlicher Baustoff-

1 Vgl. z. B. K. Schubert, Vertragsbeziehungen zwischen örtlichen Staatsorganen und Betrieben, 1. Aufl., Berlin 1978, S. 31 f.; S. Petzold, „Gemeinschaftsarbeit der Städte und Gemeinden — ein wichtiges Verfassungsprinzip“, NJ 1985, Heft 4, S. 127 ff. (129).

Eine ausführliche Darstellung praktischer Erfahrungen in der Arbeit mit Kommunalverträgen enthält: Die sozialistische Gemeinschaftsarbeit im Territorium — Erfahrungen, Probleme, Rechtsfragen, Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 326, Potsdam-Babelsberg 1986, S. 120 ff.

2 Vgl. dazu K. Schubert, „Der Kommunalvertrag als Rechtsform zur Lösung kommunalpolitischer Aufgaben“, Staat und Recht 1985, Heft 3, S. 221 ff.