

Volkvertretung und Gesetzlichkeit

Der Kommunalvertrag im Planungs- und Vertragssystem der Volkswirtschaft

Dozent Dr. sc. LUTZ BODEN und

Prof. Dr. sc. KLAUS GLASS,

Sektion Rechtswissenschaft der Karl-Marx-Universität Leipzig

Der Kommunalvertrag, der ein langjährig bewährtes Instrument zur Organisierung der Zusammenarbeit zwischen den Räten der Städte und Gemeinden einerseits und den im Territorium gelegenen Betrieben, Genossenschaften und Einrichtungen andererseits ist, hat im Hinblick auf die territoriale Rationalisierung in jüngster Zeit wesentlich an Bedeutung gewonnen. Die Notwendigkeit der Leitung und Planung der territorialen Rationalisierung durch die örtlichen Staatsorgane unter der Bedingung voller Funktionssicherheit zentraler und

*-zweigliedriger Leitung und Planung der Betriebe erhebt das gemeinsame Interesse an leitungs- und effektivitätsfördernden Ergebnissen, an deren spürbarem Nutzen für alle Beteiligten und die Bürger im Territorium zum stabilisierenden Morient der Zusammenarbeit! Mit dem Kpmunalvertrag werden Maßnahmen der territorialen Rationalisierung gestaltet und deren Ergebnisse für die Verbesserung der Arbeits- und Leberisbedingungen der Bürger wirksam gemacht, wird die Eigenverantwortung der örtlichen Organe der Staatsmacht für ihr Territorium und seine Einwohner gestärkt.

Die Rechtswissenschaft hat auf der Grundlage umfassender Praxisuntersuchungen insbesondere zu folgenden Komplexen gesicherte Erkenntnisse gewonnen^{1, 2}:

- zum Wesen des Kommunalvertrags als Instrument territorialer Rationalisierung, r
- zu den Inhalten des Kommunalvertrags im Rahmen seines durch das GöV (vor allem §§ 4, 63) und andere Rechtsvorschriften abgesteckten Gestaltungsfeldes und entsprechend den jeweiligen Schwerpunkten der Kommunalpolitik,
- zur strikten Bindung des Kommunalvertrags an die mit dem Plan vorgezeichneten und entschiedenen Aufgaben und Entwicklungsrichtungen.

Nunmehr gilt es, tiefer in einzelne Problemkreise einzudringen und zu optimalen Lösungen für die Kommunalvertragspraxis zu kommen. Besonderer Aufmerksamkeit bedürfen dabei die richtige Einordnung des Kommunalvertrags in das Gesamtsystem der kommunalen Jahresplanung, insbesondere der Planentscheidungen (staatliche Plankennziffern, Bilanzentscheidungen und eigenverantwortliche Planentscheidungen), sowie die Verknüpfung des Kommunalvertrags mit den Wirtschaftsverträgen.

Die folgenden Überlegungen zu diesen Problemkreisen beziehen sich vorrangig auf solche Kommunalverträge, die Investitionen und Werterhaltungsmaßnahmen zum Gegenstand haben.

Planentscheidungen und Kommunalvertrag

Jeder Kommunalvertrag hat der Verwirklichung von Planentscheidungen — von den Plangesetzen der Volkskammer bis zu eigenverantwortlichen Planentscheidungen der örtlichen Volkvertretungen sowie der Leiter von Betrieben und Einrichtungen und der Leitungsorgane der Genossenschaften — zu dienen. Er kann darüber hinaus für die gezielte Überbietung bestimmter Planvorhaben genutzt werden. Art und Umfang des Einsatzes von Kommunalverträgen zur Erfüllung von Plänen hängt von der Art der im Plan enthaltenen Planentscheidungen ab.

In den Jahresplan der Stadt oder Gemeinde gehen (erstens) staatliche Planentscheidungen (Kennziffern in Form von Planaufgaben) der Räte der Kreise ein. Diese Planaufgaben können sich aus vorgelagerten Entscheidungen von staatlichen Organen — zentralen Organen oder Organen im Bezirk oder Kreis — ergeben, aber auch durch im Planentwurf enthaltene Vorschläge von den Räten der Städte oder Gemeinden selbst initiiert werden. Inwieweit Vorschläge der Räte der Städte und Gemeinden den Rang staatlicher Planaufgaben erhalten, ergibt sich aus der verbindlichen Nomenklatur der Plankennziffern bzw. aus den ihnen entsprechenden Entscheidungen der Staatsorgane des Kreises. Derartige von den Städten und Gemeinden zu erfüllende staatliche Planaufgaben werden Bestandteil des Jahresplans des Kreises.

Der Jahresplan einer Stadt oder Gemeinde enthält (zweitens) eigenverantwortlich getroffene Planentscheidungen, die der Rat im Entwurf des Jahresplans vorlegte und die die Stadtverordnetenversammlung bzw. die Gemeindevertretung durch Beschluß für verbindlich erklärte.

Grundsätzlich können Kommunalverträge nur zur Verwirklichung derartiger Planentscheidungen und zu ihrer gezielten Überbietung abgeschlossen werden. Eröffnen sich während der Plandurchführung weitere Möglichkeiten, über die Gemeinschaftsarbeit im Territorium zusätzliche Reserven zu erschließen, so sind sie in -die Pläne einzuordnen, bevor mit ihrer Realisierung begonnen wird. Es kann genügen, sie in den Plan des Folgejahres aufzunehmen, falls die Realisierung erst dann möglich ist. Es kann aber auch notwendig sein, eine Planänderung zu beschließen, wenn dies das Ergebnis der Maßnahme rechtfertigt. Andererseits gibt es keine Planaufgabe und keine eigenverantwortliche Entscheidung, für die der Einsatz des Kommunalvertrags von vornherein als unzulässig oder unzweckmäßig auszuschließen ist.

Für den Einsatz des Kommunalvertrags ist unbedingt zu beachten, welche anderen Planentscheidungen über das Aufkommen an Kapazitäten zur Erfüllung der Pläne getroffen wurden (Bilanzentscheidungen). Werden zur Erfüllung der staatlichen Planaufgaben bilanzierte betriebliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt, so bedarf es zur Bindung dieser Kapazitäten des Wirtschaftsvertrags. Der Kommunalvertrag findet Anwendung, wenn die planmäßig bereitgestellte und vertraglich gebundene bilanzierte Kapazität zwar realisiert wird, aber nicht ausreicht, um das im Plan gesteckte Ziel zu erreichen.

Bestimmte staatliche Planaufgaben sind gemäß weiteren staatlichen Planentscheidungen teilweise oder vollständig über die Bürgerinitiative zu erfüllen. Das bedeutet, daß Arbeitsleistungen und Material als Eigenleistung der Stadt oder Gemeinde im Rahmen der „Mach mit!“-Bewegung zu erbringen sind. Solche Eigenleistungen können auch durch Kommunalverträge mit Betrieben im Territorium erschlossen werden. Kommunalverträge können dabei neben anderen rechtlichen Gestaltungsmitteln oder gemeinsam mit ihnen wirken. Das ist beispielsweise der Fall, wenn in Städten und Gemeinden die dem örtlichen Rat unterstellten Betriebe der Gebäudewirtschaft ihrerseits durch Mitwirkungsverträge zahlreiche Mieter für bestimmte Leistungen gewinnen; hier wirken dann Kommunalverträge und Mitwirkungsverträge gleichermaßen für die Erfüllung der Planvorhaben.

Durch eigenverantwortliche Planentscheidungen der Stadtverordnetenversammlungen oder Gemeindevertretungen in den Jahresplan auf genommene Planziele bedürfen ebenfalls eines derartigen Vorgehens und folglich in starkem Maße der Zusammenarbeit mit Betrieben auf der Grundlage von Kommunalverträgen.

Verknüpfung des Kommunalvertrags mit Wirtschaftsverträgen

Kommunalverträge zur Durchführung von Investitions- und Werterhaltungsmaßnahmen der staatlichen Organe mit dem Ziel, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Werktätigen im Territorium weiter zu verbessern, sind in differenzierter Weise mit Kooperationsbeziehungen und dem Abschluß von Wirtschaftsverträgen verbunden.

Ausgangspunkt für die Betrachtung sowohl des Zusammenwirkens von Kommunal- und Wirtschaftsverträgen als auch ihrer jeweils speziellen Funktion ist die Tatsache, daß beim Kommunalvertrag der örtliche Rat und der Betrieb³ als Vertragspartner aus ihrer Verantwortung für die Entwicklung des Territoriums handeln und der Betrieb damit seine

1 Vgl. ND-Gespräch mit Prof. Dr. Wolfgang Weich eit über Untersuchungen des Verfassungs- und Rechtsausschusses der Volkskammer: „Kommunalverträge und was sie den »Bürgern im Territorium bringen“, ND vom 21. August 1987, S. 3.

2 Vgl. vor allem K. Schubert, „Der Kommunalvertrag als Rechtsform zur Lösung kommunalpolitischer Aufgaben“, Staat und Recht 1985, Heft 3, S. 221 ff.; S. Lörler, „Der Kommunalvertrag — Instrument leistungsorientierter Kommunalpolitik“, NJ 1986, Heft 10, S. 411 ff.; Die sozialistische Gemeinschaftsarbeit im Territorium — Erfahrungen, Probleme, Rechtsfragen, Aktuelle Beiträge der Staats- und Rechtswissenschaft, Heft 326, Potsdam-Babelsberg 1986, S. 120 ff.

3 Im folgenden wird aus Vereinfachungsgründen Immer nur vom Kommunalvertrag zwischen einem Rat der Stadt, des Stadtbezirks oder der Gemeinde mit einem VEB ausgegangen. Notwendige Differenzierungen beim Auftreten anderer Vertragspartner bleiben hier unberücksichtigt.