

Macht und Ohnmacht

Die Stadtverordnetenversammlung in der DDR

Jochen Bley

I Die Einordnung der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe in das Gesamtsystem der staatlichen Organisation in der DDR

Angesichts des Umfangs dieser Themenstellung sollen hier nur zwei Aspekte hervorgehoben werden:

a. Zentrales Element der Demokratie- und Staatskonzeption war das Primat der Partei der Arbeiterklasse, das in Art. 1 I Verfassung der DDR¹ verankert war und in verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und Statuten seinen Niederschlag fand.²

Die SED beanspruchte die Führungsrolle gegenüber anderen Parteien, staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen, da sie – nach ihrer Diktion – die fortschrittlichsten Kräfte der Gesellschaft repräsentiere. Über Beschlüsse der Leitungsorgane der SED sollten der staatlichen Arbeit in den Volksvertretungen und in der Verwaltung (begrifflich: Staatsapparat) inhaltliche Orientierung gegeben werden. Der Apparat der SED war daher so gegliedert, dass im Ergebnis eine nahezu parallele Zuständigkeits-, Anleitungs- und Kontrollhierarchie zur staatlichen Arbeit bestand. Praktisch hieß das: Neben der funktionalen Parallelität parteilicher und staatlicher Abteilungen für bestimmte Sachbereiche kam es auch zu einer personellen Verklammerung. Dies wurde dadurch bewirkt, dass Spitzenfunktionäre des Staates auf der jeweiligen Leitungsebene – so z.B. der Vorsitzende eines von der Volksvertretung gewählten Rates, zumeist auch sein Stellvertreter – zugleich Mitglieder

1 Verfassung der DDR vom 06.04.1968 i.d.F. des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung vom 07.10.1974, GBl. I 1974 Nr. 47, S. 432.

2 Vgl. insbesondere Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR vom 04.07.1985, GBl. I 1985 Nr. 18, S. 213 (GöV); Gesetz über den Ministerrat der DDR vom 16.10.1972, GBl. I 1972 Nr. 16, S. 253; Verordnung über die Pflichten und Rechte und die Verantwortlichkeit der Mitarbeiter in den Staatsorganen vom 19.02.1969, GBl. II 1969 Nr. 26, S. 163.

des Sekretariats der SED-Bezirks-, Kreis- oder Stadtleitung waren. Auf diese Weise wurde der Einfluss der Partei auf die staatliche Tätigkeit – sowohl die der Volksvertretung wie auch die der Verwaltung – ebenso einfach wie wirkungsvoll sichergestellt.³

Die Autorität der – wenn auch nur über eine Einheitsliste der Nationalen Front – gewählten Volksvertretung sank damit zunehmend in den Augen eines Großteils der Bevölkerung. Anstelle eines bürgernahen Entscheidungsgremiums wurden die örtlichen Parlamente zunehmend – sowohl aus objektiver wie subjektiver Sichtweise – als Vollstrecker des politischen Willens der Partei gesehen. Entscheidende Sachfragen waren bereits entschieden –zumindest die „Weichen dafür gestellt“ –, und zwar außerhalb des Parlaments. Dass diese Praxis naturgemäß auch einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Initiative und Bereitschaft der Abgeordneten besaß, sei an dieser Stelle nur erwähnt. Insoweit lagen Macht und Ohnmacht (siehe Titel des Beitrags) in der Tat eng nebeneinander.

b. Eng mit der Führungsrolle der Partei verbunden war

* das Prinzip des demokratischen Zentralismus. Dies ursprünglich für den Aufbau und das Wirken einer Partei entwickelte Organisationsprinzip hatte vornehmlich folgende Prämissen:

- die Leitung von der Spitze aus;
- die Wahl der Gremien von unten, allerdings aufgrund des Vorschlagsrechts der höheren Leitungsebene;
- die Rechenschaftspflicht der Leitungsgremien gegenüber den Wahlgremien;
- die verbindliche Entscheidung und deren Verantwortung durch die Leitung;
- die unbedingte Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit und die Verbindlichkeit der Beschlüsse der übergeordneten Leitung für nachgeordnete Organe.

Dieses Organisationsprinzip wurde auf die Staatsorganisation übertragen, um das arbeitsteilige und kooperative Zusammenwirken aller Glieder des Staates auf effektive Weise zu sichern und gleichzeitig den Führungsanspruch der SED trotz arbeitsteiliger Organisation des politischen Systems zu gewährleisten.

³ Vgl. G. Schulze, Leiter und Leitungsbeziehungen in der Staatlichen Verwaltung, in: K. König (Hrsg.), Verwaltungsstrukturen der DDR, Baden-Baden 1991, S. 135 ff.

In seiner praktischen Anwendung bestand die Funktion des demokratischen Zentralismus darin, die zentralen Entscheidungen aller Grundfragen zu gewährleisten, die einheitliche Durchführung der zentralen Staatspolitik von oben bis unten zu sichern und den gesamtstaatlichen Aufgaben Vorrang vor den örtlichen Interessen einzuräumen. Wenngleich bei der „offiziellen“ Erläuterung immer wieder betont wurde, dass der demokratische Zentralismus die zentrale staatliche Leitung und Planung mit der örtlichen Eigeninitiative organisch verbinde, schloss seine praktische Anwendung jedoch die kommunale Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden nahezu völlig aus.⁴

Auch die rechtlichen Regelungen unterstützten diese Tendenz:

- * die Entscheidungen der Volkskammer (oberstes Parlament der DDR) waren für alle anderen (örtlichen Volksvertretungen) verbindlich; die Beschlüsse übergeordneter Volksvertretungen für die nachgeordneten;⁵
- * die Rechenschaftspflicht der nachgeordneten Volksvertretungen vor den übergeordneten über die Erfüllung der Beschlüsse.⁶
- * das Recht übergeordneter Volksvertretungen – unter bestimmten Voraussetzungen – Beschlüsse nachgeordneter Volksvertretungen aufzuheben;⁷
- * übergeordnete Räte (als Vollzugsorgane der Volksvertretungen!) waren berechtigt, die Durchführung von Beschlüssen nachgeordneter Volksvertretungen (Parlamente!) auszusetzen;⁸
- * die von den Volksvertretungen gewählten Vollzugsorgane (Räte mit ihren Fachorganen) waren „doppelt unterstellt“ (s.u.).⁹

4 Vgl. detaillierte Ausführungen – nach „offizieller Lesart“ – in für Hochschulen anerkannten Lehrbüchern: u.a. Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, Berlin 1984, S. 111, 139, 267 f.; Autorenkollektiv, Verwaltungsrecht, Berlin 1988, S. 25, 50 ff.

5 Vgl. § 1 Abs. 3 GöV.

6 Ebenda.

7 Vgl. § 7 Abs. 2 GöV.

8 Ebenda.

9 Vgl. § 9 Abs. 1 GöV; § 11 Abs. 3 GöV.

II Struktur und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe

Die grundlegende Stellung der örtlichen Volksvertretungen war in Art. 81 f. Verfassung der DDR festgelegt. Danach waren sie Glieder der einheitlichen Staatsmacht in den Territorien. Entsprechend der territorialen Struktur der DDR waren dies mit Stand 1988: 15 Bezirke – einschließlich der Hauptstadt Berlin –, 38 Stadtkreise und 139 Landkreise, 25 Stadtbezirke sowie 641 kreisangehörige Städte und 6.921 Gemeinden.

In den örtlichen Volksvertretungen wirkten zu diesem Zeitpunkt 206.252 Abgeordnete; die Blockparteien waren wie folgt vertreten: 8 % DBD, 6 % CDU, 4 % LDPD, 4 % NDPD. Der Anteil der Mitglieder der Blockparteien rekrutierte sich in den örtlichen Volksvertretungen demgemäß auf 22 % (im Vergleich zur Volkskammer: 41,6 %, d.h. 208 von 500 Abgeordneten).¹⁰

Rechtsgrundlage des Tätigwerdens der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe war neben den verfassungsrechtlichen Grundlagen (Art. 81 f.) das GöV (vgl. Fn. 2) aus dem Jahre 1985, welches ein gleichnamiges Gesetz aus dem Jahr 1972 ablöste.

Für die örtlichen Volksvertretungen wurde eine relativ eindeutige Kompetenzlage geschaffen (§ 1 Abs. 3 i.V.m. der ausschließlichen Kompetenz nach § 7 Abs. 1), zu der auch die Wahl und die Abberufung des Vorsitzenden und der Mitglieder des Rates (Vollzugsorgane) gehörte. Bezüglich der Vollzugsorgane der Volksvertretung war das Prinzip der „doppelten Unterstellung“ nach sowjetischem Vorbild festgeschrieben. Dies beinhaltete, dass der Rat nicht nur seiner Volksvertretung, sondern auch dem übergeordneten Rat und die Fachorgane (Dezernate) nicht nur ihrem Rat, sondern auch dem übergeordneten Fachorgan unterstellt wurden.¹¹ Zwangsläufig führte dieses Organisationsprinzip zu einer Dominanz der Zweigleitung.

Das Resultat dieser faktischen Machtverteilung zwischen Volksvertretung und Rat widerspiegelt sich maßgeblich in § 9 Abs. 3 GöV: Nach dieser Regelung wurde den Räten als Vollzugsorgane die umfassende Kompetenz übertragen, „über alle Angelegenheiten, die ihr Territorium und seine Bürger betreffen, zu entscheiden, soweit nicht die ausschließliche Kompetenz der Volksvertretung gegeben ist“.

Die Konsequenz dieser Position war zwingend: Nicht nur Kompetenzverwischungen und Doppelgleisigkeiten sowie Unsicherheiten

10 Vgl. G. Schulze, Entwicklung der Verwaltungsstruktur in der DDR, in: K. König (Hrsg.), a.a.O., S. 61.

11 Vgl. Fn. 9.

bezüglich der Handhabung staatlicher Befugnisse traten einer effizienten Verwaltung entgegen. Mehr noch: Tendenzen der Entmachtung der eigenen Volksvertretungen durch ihre und übergeordnete Verwaltungsorgane gewannen zunehmend Raum.

Eine auffällige Tendenz in der Beschlussstätigkeit der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte in den 80er Jahren bestand darin, dass diese Entscheidungen immer stärker auf die Erfüllung der Pläne im territorialen Verantwortungsbereich gerichtet waren. Zu Beginn jeder Tagung oder Ratssitzung wurde der Stand der Planerfüllung eingeschätzt und entsprechende Maßnahmen bei Rückständen festgelegt. Analysen der damaligen Praxis beweisen, dass für die Effektivität des Planvollzugs die Qualität des Planes selbst und dessen Stabilität von entscheidender Bedeutung waren. Die in den letzten Jahren sich abzeichnende Instabilität der Pläne, die entgegen den gesetzlichen Regelungen verstärkt auftretenden Eingriffe übergeordneter Staatsorgane und deren Leiter in beschlossene Pläne, das unplanmäßige Abziehen von materiellen oder finanziellen Kapazitäten erforderte von den entsprechenden Volksvertretungen und ihren Organen ein Übermaß an Kraft, Initiative und zusätzliche Entscheidungen, um Lücken zu schließen und Proportionen zu verändern.

Darüber hinaus wurde ein rechtlicher Grundsatz verletzt, der besagte, dass Fünfjahres-, Jahres- und Haushaltspläne ausschließlich durch die entsprechenden örtlichen Volksvertretungen zu beschließen sind (§ 7 Abs. 1 Bst. a) und b) GöV). Dies bedeutete, dass auch die Änderung von Plänen in die ausschließliche Kompetenz der Volksvertretung fiel. Nach § 11 Abs. 3 GöV durfte mit Weisungen nicht in die von den örtlichen Volksvertretungen beschlossenen Pläne eingegriffen werden.

Diese Regelungen des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen blieben in der Praxis relativ wirkungslos. Die Volksvertretungen und ihre Abgeordneten wurden übergangen oder nur formal über Planänderungen informiert. Die sich in der DDR stetig verstärkende Dominanz der Zweig-(Ressort-)leitung fand auf diesem Gebiet ihren Ausdruck darin, dass von Leitern in den Verwaltungsorganen noch zu häufig beschlossene Pläne der Volksvertretung auf dem Wege der Einzelleiterentscheidung verändert wurden.

Es wäre jedoch nicht sachgerecht – zumindest nicht ausgewogen – sich bei dem Verhältnis von Volksvertretung und Rat auf die o.g. Aussagen zu beschränken. Jahrelange persönliche Untersuchungen in den örtlichen Staatsorganen der DDR¹² veranlassen mich zu folgender

12 Vgl. J. Bley, Inhaltliche und rechtliche Anforderungen an Beschlüsse örtlicher Räte ..., Diss. A, Potsdam 1982; ders., Die Kompetenz örtlicher Räte ..., Diss. B., Potsdam 1989.

– vager – Behauptung: Ohne das Wirken des Rates wäre eine – wenn auch zum Teil eingeschränkte – Tätigkeit der Volksvertretung nicht (oder nur schwerlich) möglich gewesen. Als Organ der Volksvertretung war er mit Aufgaben, Rechten und Pflichten ausgestattet, die (Zitat Lehrbuch Staatsrecht der DDR) „die volle Entfaltung der Tätigkeit der Volksvertretung gewährleistete“.¹³ Nach ihrem Inhalt und den zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen gehörten vor allem dazu:

* organisatorische Vorbereitung und Auswertung der Tagungen der Volksvertretung;

* Vorbereitung der Beschlussentwürfe; die Information an Beteiligte; die Kompetenz für die Organisation der Durchführung und Kontrolle (Prinzip der Einheit von Beschlussfassung, -durchführung und -kontrolle);

* Schaffung entsprechender Bedingungen für eine – in den o.g. objektiven Grenzen –bürgernahe Tätigkeit der Volksvertretung. Dies umfasste die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Organisationen, die Durchführung von Tagungen der Volksvertretung in den Wohngebieten und Betrieben und reichte bis hin zur Eingabenbearbeitung. Letztere waren nicht nur Ausdruck des Mitwirkungswillens der Menschen,¹⁴ sondern auch „Ersatz“ für die fehlende Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt.

* Unterstützung und Förderung der Tätigkeit der Abgeordneten und ihrer Kommissionen durch entsprechende Informationen.

13 Vgl. Autorenkollektiv, Staatsrecht der DDR, a.a.O., S. 335.

14 Vgl. Autorenkollektiv, Verwaltungsrecht, a.a.O., S. 105 ff.

III Besonderheiten zum Stadtkreis

Der staatsrechtliche Status der Stadt Potsdam war der eines Stadtkreises ohne Stadtbezirke. Die zentrale staatliche Leitung, insbesondere des Ministerrates als Regierung der DDR, schenkte der Entwicklung der Stadtkreise ab Beginn der 80er Jahre eine besondere, erhöhte Aufmerksamkeit. Die Gründe dafür waren augenscheinlich: Alle Bezirkszentren und weitere größere Städte (insgesamt 38) besaßen den Status von Stadtkreisen. Nach letzten statistischen Angaben Ende 1988 war in der DDR ein hoher Grad an Verstädterung festzustellen. Nur 23,4 % der Bevölkerung lebte in Gemeinden, 76,6 % unter klein-, mittel- und großstädtischen Bedingungen, davon 26,7 % in 15 Großstädten mit über 100.000 Einwohnern.

Die Stadtkreise waren Zentren der Industrie, der Infrastruktur, der Wissenschaft und Kultur. Große Kombinate hatten ihren Sitz in den Stadtkreisen, was zu einer hohen Konzentration von ausgebildeten Facharbeitern und Hochschulabsolventen führte. 35,9 % der industriellen Warenproduktion der DDR fand in den Stadtkreisen statt.¹⁵ Wie auf der untersten Leitungsebene der Städte und Gemeinden war der direkte Kontakt der Staatsorgane im Stadtkreis mit dem Bürger am unmittelbarsten.

Angesichts dieses Hintergrundes standen die Stadtverordnetenversammlungen und ihre Organe vor größten Herausforderungen bezüglich der Komplexität der gesellschaftlichen Entwicklung und sinnvollen Nutzung territorialer Ressourcen. Die Beanspruchung von Ressourcen und Leistungen, vor allem der technischen Infrastruktur, hatte in den Stadtkreisen ab Mitte/Ende der 70er Jahre einen solchen Stellenwert erreicht, dass zusätzliche Inanspruchnahmen kaum noch möglich oder meist nur unter großen Aufwendungen realisierbar waren.

Spezifische Tätigkeitsschwerpunkte für die Stadtverordnetenversammlungen und ihre Räte im Stadtkreis wurden – neben den allgemeinen Kreisaufgaben – in einem besonderen Abschnitt des GöV (§§ 57-60) festgelegt: Sie umfassten insbesondere den Wohnungsbau, die städtische Infrastruktur, die Stadtentwicklung, den Umweltschutz und die Stadtumlandbeziehungen. Generalbebauungsplan, komplexe Erschließungskonzeptionen, Generalverkehrsplan u.a. waren somit die prägenden Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung in Potsdam.¹⁶ Besonderes Stellenwert besaß in diesem Zusammenhang das

15 Vgl. *H. Bartsch*, Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung, in: *K. König (Hrsg.)*, a.a.O., S. 114 f.

16 Vgl. insoweit auch *J. Bley*, Inhaltliche und rechtliche Anforderungen an Beschlüsse örtlicher Räte, a.a.O., S 85 ff.

Zusammenwirken der staatlichen Organe mit den im Territorium ansässigen Wirtschaftseinheiten.

Damit nicht genug: Neben den allgemeinen Kreisaufgaben (§§ 9 ff. GöV), den besonderen Aufgaben, Rechten und Pflichten der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe im Stadtkreis (§§ 57 ff. GöV) hatten die staatlichen Organe im Stadtkreis ohne Stadtbezirke (wie Potsdam) auch noch jene Aufgaben zu erfüllen, die auf der untersten Leitungsebene – der der Stadtverordnetenversammlung in den kreisangehörigen Städten – festgelegt waren (§§ 61 ff.). Dies reichte von Formen der Gemeinschaftsarbeit¹⁷ bis hin zur Verabschiedung von Stadtordnungen, in denen verbindlich für alle Bürger, Betriebe und Einrichtungen die Normen für die Gewährleistung der Ordnung und Sauberkeit, der Ortshygiene und des Umweltschutzes sowie für die Gestaltung des Stadtbildes fixiert wurden.

Insgesamt gesehen, bestand die Tätigkeit der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe im Stadtkreis ohne Stadtbezirke in einer Kombination von langfristig-konzeptioneller Arbeit und Detailarbeit an der Basis mit direktem Kontakt zum Bürger.

Der Autor *HD Dr. Jochen Bley* ist Inhaber der Dozentur für Öffentliches Recht der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam.

17 Vgl. im Einzelnen dazu *H. Bartsch*, Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung, a.a.O., S. 117 f.