

Zur Diskussion

über das Verhältnis von zentralen Rechtsvorschriften und Ortssatzungen

Prof. Dr. sc. KARL BÖNNINGER
und Forschungsstudent STEFAN POPPE,
Sektion Rechtswissenschaft
der Karl-Marx-Universität Leipzig

Der hohen Verantwortung, die die Volksvertretungen und ihre Organe in den Städten und Gemeinden für die einheitliche Umsetzung der Staatspolitik in Übereinstimmung mit den territorialen Bedingungen tragen¹, entspricht auch eine wachsende Bedeutung der staatlich-rechtlichen Leitungsinstrumente. Dies gilt in vollem Umfang für die Ortssatzungen in Form von Stadt- bzw. Gemeindeordnungen, die von den Stadtverordnetenversammlungen und den Gemeindevertretungen in Verwirklichung der Art. 43, 81, 82 und 89 der Verfassung sowie der §§ 1 Abs. 3, 7 Abs. 1 und 55 Abs. 6 GöV beschlossen werden. Zu Recht wird in Veröffentlichungen zu Fragen der inhaltlichen Gestaltung und der Effektivität von Ortssatzungen deren Potenz als politisch-organisatorisches, insbesondere erzieherisch-masspolitisch wirkendes Leitungsinstrument anerkannt².

Ortssatzungen stellen im System des einheitlichen sozialistischen Rechts eine normative Regelung besonderer Art dar. Ihr Charakteristikum besteht darin, daß sie zwar — wie alle Rechtsvorschriften — allgemeinverbindlich sind (Art. 89 der Verfassung), aber nur einen territorial begrenzten Geltungsbereich besitzen. Sie gelten für Bürger und Betriebe (i. S. der §§ 6 und 11 ZGB), die in dem betreffenden Territorium ihren Wohnsitz, Sitz oder Aufenthalt haben³, und sie sind anzuwenden auf Handlungen, Vorgänge und Prozesse, die sich in diesem Territorium vollziehen, bzw. auf Grundstücke, Straßen und Gewässer usw., die im Territorium gelegen sind. Aus der Allgemeinverbindlichkeit der Ortssatzungen ergibt sich, daß sie Grundlage für die Rechtsanwendung durch alle Staatsorgane sind.

Diese Besonderheit der Ortssatzungen muß auch bei der Beantwortung der Frage beachtet werden, welche rechtlichen Voraussetzungen und Bedingungen für den Erlass und die inhaltliche Gestaltung von Ortssatzungen vorliegen müssen. Allein die Feststellung, daß Ortssatzungen „Bestandteil der sozialistischen Staats- und Rechtsordnung“ sind⁴ oder daß sie „maßgeblich dazu bei(tragen), die sozialistische Gesetzlichkeit entsprechend den Bedingungen und Besonderheiten im jeweiligen Territorium zu verwirklichen“⁵, genügt u. E. nicht.

Übereinstimmend wird in der Literatur anerkannt, daß Ortssatzungen (erstens) den zentralen Rechtsvorschriften entsprechen müssen⁶, die sie (zweitens) in Abhängigkeit von den örtlichen Bedingungen und Besonderheiten präzisieren und konkretisieren, also ausgestalten können.⁷

Meinungsverschiedenheiten bestehen dagegen in der Frage, ob die örtlichen Volksvertretungen durch die jeweils zu konkretisierende zentrale Rechtsvorschrift ausdrücklich zum Erlass einer Ortssatzung ermächtigt sein müssen⁸ oder ob sie auf Grund ihrer generellen Kompetenz, über alle Angelegenheiten ihres Territoriums — auch ohne zentrale Regelung — entscheiden zu können, einer ausdrücklichen Ermächtigung nicht bedürfen.⁹

In der Mehrzahl der Veröffentlichungen wird davon ausgegangen, daß eine Regelung durch Ortssatzung dann zulässig sei, wenn die zu regelnde Materie in die Kompetenz der örtlichen Staatsorgane (insbesondere auf Grund des GöV) fällt, die Regelung einer zentralen Rechtsvorschrift nicht widerspricht und vom örtlichen Organ als zweckmäßig erachtet wird.

Diese Auffassung ist u. E. mit dem Prinzip des demokratischen Zentralismus, dem Grundprinzip der staatlichen Leitung, nicht zu vereinbaren. Ziel und Sinn der Regelungen in Ortssatzungen bestehen unserer Meinung nach darin, örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Es kann niemals das Ziel einer Ortssatzung sein, eine feh-

lende zentrale Rechtsvorschrift, deren Fehlen als Mangel erachtet wird, zu ersetzen. Wir halten es deshalb für bedenklich, örtliche Rechtsvorschriften lediglich aus dem Grunde für zulässig zu erklären, weil das „gesamtgemeinschaftliche Interesse“ an der zu regelnden Materie evident sei.¹⁰

Sofern das gesamtgesellschaftliche Interesse die rechtliche Regelung einer bestimmten Materie erfordert, ist es geradezu ein Widerspruch, wenn für eine solche Regelung nicht zentrale, sondern örtliche Organe für kompetent erachtet werden. Auf Grund des Prinzips des demokratischen Zentralismus gibt es keine originäre Rechtsetzungskompetenz örtlicher Staatsorgane. Ebenso wenig gibt es im Staatsaufbau der DDR eine konkurrierende Rechtsetzungskompetenz zwischen zentralen und örtlichen Staatsorganen, aus der hervorginge, daß die örtlichen Organe so lange und insoweit zur Rechtsetzung befugt seien, wie diese von zentralen Organen nicht wahrgenommen würde.

Eine Ortssatzung oder sonstige örtliche Regelung, die nicht bloß örtlichen Besonderheiten Rechnung trägt, sondern gewissermaßen Modellcharakter für eine prinzipiell mögliche gesamtgesellschaftliche Regelung hat, birgt die Gefahr einer Rechtszersplitterung in sich. So ist z. B. verschiedentlich versucht worden, in Stadt- oder Gemeindeordnungen neue Rechtsinstitute¹¹ oder neue Arten von Sanktionen¹² einzuführen. Ebenso kann es dazu kommen, daß Ortssatzungen oder andere örtliche Ordnungen bei der Regelung der gleichen Materie für den Fall von Rechtsstreitigkeiten unterschiedliche Zuständigkeiten begründen.

Rechtszersplitterung verunsichert Bürger und Betriebe in ihrem rechtlichen Verhalten; sie verletzt das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 20 Abs. 1 der Verfassung), wirkt der Bildung eines einheitlichen sozialistischen Rechtsbewußtseins entgegen und ist Ursache von (nicht gewollten) Rechtsverletzungen. Wir halten es für bedenklich, wenn örtliche Volksvertretungen, die die Materie des Straßenverkehrs und der Straßenverkehrszulassung durch Parkordnungen, Transportordnungen u. ä. regeln, dabei Bestimmungen aufnehmen, die es in zentralen Rechtsvorschriften nicht gibt, etwa über die Bedingungen des Transports nichtfesten Materials oder das Parken von Lkws.¹³ Bei der heutigen Intensität des Kraftverkehrs, der zudem massenhaft ein überörtlicher Verkehr ist, können solche zudem unterschiedlich gestalteten — örtlichen Regelungen den Kraftfahrer und Kraftfahrzeughalter nur verunsichern und Rechtsverletzungen begünstigen.

Nach der Konzeption des GöV ist den örtlichen Volksvertretungen die Kompetenz zum Erlass von Rechtsvorschriften zur Entwicklung ihres Territoriums mit dem Ziel übertragen, die Einheit des sozialistischen Rechts zu gewährleisten, eine einheitliche, stabile sozialistische Rechtsordnung herauszubilden und diese zu wahren sowie die Rechtssicherheit der Bürger zu erhöhen. Ausgehend von diesem gesellschaftlichen Anliegen darf die Rechtsetzungsbefugnis der örtlichen Staatsorgane nicht dazu führen, daß unterschiedliche Modelle für das rechtliche Verhalten der Bürger auf den verschiedenen örtlichen Territorien der DDR existieren. Hier gilt der Leninsche Grundsatz, daß es „ungeachtet aller örtlichen Unterschiede und entgegen allen wie auch immer gearteten örtlichen Einflüssen“ nur eine einheitliche Auffassung von der Gesetzlichkeit geben kann.¹⁴

Wir halten also eine Regelung in Ortssatzungen oder eine andere örtliche Regelung nur dann für zulässig, wenn ihr Ziel und ihr Sinn darin besteht, bestimmten örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen; es kann aber nicht ihre Aufgabe sein, Modell einer gesamtstaatlichen Regelung zu sein. Deshalb können wir nicht der Auffassung folgen, daß örtliche Volksvertretungen auf allen Gebieten, für die sie gemäß dem GöV zuständig sind, rechtliche Regelungen erlassen können, soweit diese Regelungen zentralen Rechtsvorschriften nicht widersprechen. Vielmehr wird u. E. der Forderung, daß örtliche Regelungen zentrale Rechtsvorschriften entsprechend örtlichen Besonderheiten zu konkretisieren und ausgestalten haben, dadurch am besten Rechnung getragen, daß die jeweilige