

Zur Diskussion

Die Rechtsetzung örtlicher Volksvertretungen

JOCHEN HOFMANN,

wiss. Assistent am Institut für Staats- und Rechtstheorie
der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR

Die allgemeine und ausschließliche Kompetenz der örtlichen Volksvertretungen gemäß Art. 82 Abs. 1 der Verfassung und §§ 1 Abs. 3, 7 Abs. 1 GöV schließt ein, daß von ihnen sowohl normative als auch individual-verbindliche staatlich-rechtliche Entscheidungen in Form von Beschlüssen getroffen werden können. Die normativen Beschlüsse — die zahlenmäßig geringer sind als die individual-verbindlichen Beschlüsse¹ — lassen sich nach folgenden Arten untergliedern:

a) Beschlüsse, die Rechte, Pflichten und Aufgaben enthalten;

b) Beschlüsse, die ausschließlich Aufgaben enthalten. Hierbei sind wieder Beschlüsse mit normativen Aufgaben und Beschlüsse mit Kombinationen von normativen und individual-verbindlichen Aufgaben zu unterscheiden.

Unabhängig von der Art und der Form² des Beschlusses besitzen sie alle das Merkmal der Allgemeinverbindlichkeit und regeln mittels Rechten, Pflichten und (bzw. oder) Aufgaben das Verhalten von Adressaten. Insofern kann man sie als Rechtsvorschrift bezeichnen und in das System sozialistischer Rechtsetzung einordnen. Im Unterschied zu zentralen Rechtsetzungsakten ist jedoch die Allgemeinverbindlichkeit durch den territorial spezifischen und begrenzten Geltungsbereich in besonderer Form ausgestaltet.

Dialektisches Verhältnis von zentraler und territorialer Ebene der Rechtsetzung

Die zentrale, gesamtstaatliche Ebene der Rechtsetzung ist mit der territorialen Ebene der Rechtsetzung in dialektischer Weise verknüpft. Aus dem Prinzip der einheitlichen sozialistischen Gesetzlichkeit läßt sich zunächst ableiten, daß es im sozialistischen Staat kein territorial spezifisches originäres Recht geben kann. Daraus folgt als Grundsatz, daß die normativen Beschlüsse der örtlichen Volksvertretungen immer die Aufgabe haben, gesamtstaatliches originäres Recht entsprechend den spezifischen territorialen Bedingungen zu konkretisieren bzw. auszugestalten. Das bedeutet, daß diese Beschlüsse im Prinzip eine besondere Art von Nachfolgeregelungen zu höherrangigen Rechtsvorschriften darstellen.

Dieser Grundsatz darf jedoch nicht verabsolutiert werden. Es ist auch denkbar, daß örtliche Volksvertretungen entsprechend den territorialen Gegebenheiten normative Beschlüsse fassen, ohne daß bereits eine direkt einschlägige originäre zentrale rechtliche Regelung vorhanden ist. So entstand z. B. in den 70er Jahren in Verwirklichung von Grundsatzregelungen des Landeskulturrechts³ das Bedürfnis und die Notwendigkeit, den Schutz der örtlichen Baumbestände mittels normativer Beschlüsse wirksam zu gewährleisten, zumal einschlägige zentrale Regelungen fehlten bzw. nicht ausreichten.⁴ Demzufolge beschlossen örtliche Volksvertretungen für ihren Verantwortungsbereich Baumschutzordnungen, die territorial spezifische Rechtsvorschriften darstellten und originäre rechtliche Regelungen enthielten. Ausgehend von den z. T. mehrjährigen Erfahrungen mit territorialen Baumschutzordnungen wurde dann die BaumschutzVO vom 28. Mai 1981 geschaffen, nach der die örtlichen Volksvertretungen verpflichtet sind, ihre spezifischen Baumschutzregelungen der zentralen Rechtsvorschrift anzupassen.

Dieses Beispiel zeigt, daß zunächst territorial⁵ spezifische Regelungsbedürfnisse und Regelungsnotwendigkeiten zu entsprechenden normativen Beschlüssen der örtlichen Volksvertretungen führen können. Über die Analyse des Wirkens dieser Beschlüsse und der dabei erreichten Resultate ist es möglich zu prüfen, ob in dem zunächst territorial spezifischen Regelungsbedürfnis auch ein gesamtstaatliches Regelungsbedürfnis zum Ausdruck kommt oder sich jedenfalls herausbildet. Ist dies der Fall, so wird eine gesamtstaatliche, zentrale Rechtsvorschrift im Sinne originären Rechts erforderlich, die der Vereinheitlichung des zeitweilig existierenden territorial spezifischen originären Rechts dient. Es handelt sich hierbei um eine besondere Art des gesellschaftlich notwendigen Rechtsexperiments⁶, mit dem über die territorial spezifische originäre Rechtsetzung der gesamtstaatliche Rechtsbildungsprozeß angeregt und eingeleitet wird. Darin kommt ein Aspekt des dialektischen Wechselverhältnisses von zentraler, gesamtstaatlicher Ebene und spezifisch territorialer Ebene innerhalb der hierarchischen bzw. vertikalen Struktur des Systems sozialistischer Rechtsetzung zum Ausdruck.

Generelle Ermächtigung oder ausdrückliche Einzelermächtigung der örtlichen Volksvertretungen zum Erlass normativer Beschlüsse?

K. Bönninger/St. Poppe haben am Beispiel der Ortssatzungen (Stadt- bzw. Gemeindeordnungen) erneut die Frage aufgeworfen, ob die allgemeine Kompetenz der örtlichen Volksvertretungen, über alle ihr Territorium und ihre Bürger betreffenden Angelegenheiten verbindlich entscheiden zu können, als Generalvollmacht für normative Beschlüsse aufzufassen ist oder ob es dazu immer einer ausdrücklichen Ermächtigung durch die jeweils zu konkretisierende zentrale Rechtsvorschrift bedarf.⁵

Unter Hinweis darauf, daß es weder eine originäre Rechtsetzungsbefugnis örtlicher Staatsorgane noch eine konkurrierende Rechtsetzungsbefugnis zwischen zentralen und örtlichen Staatsorganen gebe, weil sonst die Gefahr der Rechtszersplitterung bestünde, kommen Bönninger/Poppe bei der Auslegung des § 55 Abs. 6 GöV zu dem Schluß, daß der Erlass von Regelungen in Ortssatzungen und von anderen örtlichen Regelungen nur auf der Grundlage von zentralen Rechtsvorschriften zulässig ist, die dies ausdrücklich vorsehen.

Bönninger/Poppe negieren damit die Möglichkeit der örtlichen Volksvertretungen, im Falle eines territorial spezifischen Regelungsbedürfnisses (im Rahmen der Verwirklichung zentraler rechtlicher Grundsatzregelungen), das vom zentralen Rechtssetzungsorgan noch nicht berücksichtigt werden konnte, mittels territorial spezifischer originärer Rechtsetzung zu reagieren. Daß der gesamtstaatliche Rechtsbildungsprozeß auch durch Entscheidungen örtlicher Volksvertretungen angeregt werden kann, bleibt außerhalb ihrer Betrachtung.

Ich vermag nicht einzusehen, warum die Möglichkeit, daß Beschlüsse örtlicher Volksvertretungen den Prozeß der Prüfung der Regelungsnotwendigkeit und der Rechtsbildung im gesamtstaatlichen Sinne initiieren, im Gegensatz zur Einheitlichkeit der sozialistischen Gesetzlichkeit und zum Wirken des Prinzips des demokratischen Zentralismus stehen soll.

Entgegen Bönninger/Poppe fasse ich die allgemeine Entscheidungskompetenz der örtlichen Volksvertretungen als Generalvollmacht zum Erlass normativer Beschlüsse auf. Dieser Auffassung widerspricht es nicht, daß zentrale Rechtsetzungsorgane in zahlreichen Rechtsvorschriften die örtlichen Volksvertretungen auf das unbedingte gesamtstaatliche Interesse der Konkretisierung und Ausgestaltung