

Volksvertretung und Gesetzlichkeit

Die inhaltliche Ausgestaltung von Stadt- und Gemeindeordnungen

Prof. Dr. ELFRIEDE LEYMANN,
Sektion Rechtswissenschaft
der Humboldt-Universität Berlin

Bei der Ausarbeitung bzw. Neufassung von Stadt- und Gemeindeordnungen*¹ gibt es immer wieder Diskussionen darüber, welche Beziehungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens in der Stadt oder der Gemeinde komplex in den Ordnungen erfaßt werden sollen, welche Beziehungen wegen ihrer Spezifik besser in gesonderten Beschlüssen der Volksvertretungen oder ihrer Räte zu regeln wären und auf welche Regelungen möglicherweise örtlich überhaupt verzichtet werden könnte. Aus langjährigen praktischen Erfahrungen lassen sich folgende Grundsätze für die inhaltliche Gestaltung von Stadt- und Gemeindeordnungen ableiten.²

1. Es sollten nur solche gesellschaftlichen Beziehungen komplex in den Ordnungen geregelt werden, die für alle oder wenigstens für die Mehrheit der Bürger, Betriebe, Einrichtungen, Organe usw. im Territorium (Adressaten) für einen längeren Zeitraum von grundsätzlicher Bedeutung sind.

2. Die in den Ordnungen zu erfassenden Sachkomplexe müssen auf dem Willen und der demokratischen Mitwirkung der Bürger und ihrer Kollektive in den Betrieben und Wohngebieten beruhen. Sie müssen die Initiativen und Aktivitäten der Adressaten fördern und fördern.

3. Die Ordnungen sollen übersichtlich und für jedermann verständlich darlegen, was unabdingbare rechtliche Forderung und was Orientierung (Empfehlung) ist. Die geforderten Verhaltensweisen müssen sowohl für die Bürger, Betriebe usw. als auch für die örtlichen Organe der Staatsmacht realisierbar sein.

4. Die Regelungen müssen, auch soweit sie die jeweiligen örtlichen Besonderheiten, Traditionen, Erfahrungen und Perspektiven berücksichtigen, strikt der sozialistischen Gesetzlichkeit entsprechen.

Konzentration auf die örtlich komplex zu regelnden gesellschaftlichen Beziehungen

Ohne Ausnahme sind in den Stadt- und Gemeindeordnungen folgende fünf Sachkomplexe erfaßt:

1. Sauberhaltung der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze einschließlich Schnee- und Eisbeseitigung;
2. Gestaltung und Pflege sowie Schutz der Landschaft (Grünanlagen, Wälder, Erholungsgebiete) einschließlich Naturschutz;
3. Ortshygiene (Beseitigung von Siedlungs- und Industrieabfall, Reinhaltung von Luft und Wasser, Lärmschutz, Tierhaltung u. a.);
4. Gestaltung des Ortsbildes (Fassaden- und Grundstücksgestaltung, Plakatierung, Leergutlagerung, Baumaßnahmen usw.);
5. Einhaltung von Ordnung und Sicherheit in den genannten Bereichen sowie Maßnahmen zur Durchsetzung der Regelungen bzw. zur Ahndung ihrer Verletzung.

Mit diesen Festlegungen sichern und entwickeln die örtlichen Volksvertretungen die gesamtstaatlichen Grundanforderungen an ein gesundes und kulturvolles Zusammenleben, das den jeweiligen konkreten Bedingungen der einzelnen Stadt oder Gemeinde entspricht. Das bedeutet z. B., daß sie bei der Reinigungspflicht der Anlieger der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze sehr genau sowohl die örtlich unterschiedlichen Möglichkeiten der kommu-

nen Reinigung, die Beschaffenheit der Straßen, Wege und Plätze, aber auch jahrzehntelang geübte Gewohnheiten berücksichtigen. Ebenso sind beispielsweise erhebliche Unterschiede in der Regelung der Tierhaltung in Großstädten und Gemeinden, bei geschlossener oder offener Bebauung usw. zu beobachten.

Zugleich fordert die Komplexität der Regelung, daß in den Stadt- und Gemeindeordnungen auch auf solche Verhaltensweisen hingewiesen wird,³ die bereits in Rechtsvorschriften der DDR normiert sind. Beispielsweise ist bei der Sauberhaltung der öffentlichen Straßen auch die Pflicht der Bürger und Betriebe zu nennen, von ihnen durch Bauschutt, Gerümpel u. a. m. verursachte außergewöhnliche Verschmutzungen zu beseitigen. Das ist in § 5 Abs. 2 und 3 der VO über die Erhöhung der Verantwortung der Räte der Städte und Gemeinden für Ordnung, Sauberkeit und Hygiene im Territorium vom 19. Februar 1969 (GBl. II Nr. 22 S. 149) geregelt.

Es ist jedoch nicht erforderlich, alle sich in irgendeiner Weise auf einen Komplex beziehenden Einzelregelungen aus den verschiedenen Rechtsvorschriften in die Stadt- und Gemeindeordnung aufzunehmen. Beispielsweise brauchen in den Komplex „Schutz und Pflege von Grünanlagen und Wäldern“ nicht die sich aus der AO über den Schutz und die Reinhaltung der Wälder vom 11. März 1969 (GBl. II Nr. 30 S. 203) ergebenden Verhaltensweisen, wie hinsichtlich des Betretens des Waldes und des Befahrens von Waldwegen, die Verhinderung von Schäden und Verunreinigungen, in die örtlichen Regelungen übernommen zu werden.

Ebenso können und wollen die Volksvertretungen mit den Stadt- und Gemeindeordnungen nicht alle im Territorium existierenden Beziehungen des Zusammenlebens erfassen, obwohl derartige Regelungen mitunter von Bürgern gefordert werden. Beispielsweise kann die Frage, zu welchen Tageszeiten ein Berufsmusiker in seiner Wohnung auf seinem Instrument üben darf, nur auf der Grundlage der Hausordnung (als Bestandteil des Mietvertrages) innerhalb der Mietergemeinschaft des Hauses geklärt werden. Dabei sind unterschiedliche Festlegungen denkbar. Eine generelle Regelung in der Stadt- oder Gemeindeordnung kommt deshalb nicht in Betracht.

Spezielle Ordnungen als Bestandteil der Stadt- und Gemeindeordnungen

Die Stadt- und Gemeindeordnungen sind weder eine Sammlung sämtlicher für das Verhalten im Territorium geltender zentral und örtlich erlassener Regeln, noch können sie mit einem Handbuch „Ratgeber für Bürger“ verknüpft werden, die es in vielen Orten gibt. So verzichten unlängst beschlossene bzw. im Entwurf vorliegende Stadtordnungen (z. B. von Rostock, Berlin und Jena) u. a. sehr richtig darauf, die Einzelfälle der Sondemutzung des öffentlichen Straßenraums durch Aufstellen von Kiosken, für Volksfeste, Märkte usw. zu regeln.

Beziehungen, die nur einen bestimmten Kreis von Bürgern und Betrieben und auch meist nur zeitweilig betreffen, werden im allgemeinen in speziellen Ordnungen erfaßt, die von den Volksvertretungen oder ihren Räten beschlossen werden. So gibt es z. B. Zeltplatz-, Park-, Strand-, Hafen- und Kurordnungen, Ordnungen zum Schutze der Bäume im Ort, Badeordnungen für Gewässer, Skihang-, Friedhofs- und Gebührenordnungen u. a. m. Teilweise werden solche speziellen Ordnungen von den Rechtsvorschriften ausdrücklich gefordert. So sieht z. B.

§ 5 Abs. 1 der 2. DVO zum Landeskulturgesetz — Erschließung, Pflege und Entwicklung der Landschaft für die Erholung - vom 14. Mai 1970 (GBl. II Nr. 46 S. 336) vor, daß die örtlichen Räte Ordnungen für die Gestaltung von Erholungsgebieten erlassen.