

Volkvertretung und Gesetzlichkeit

Das Auflagenrecht des Bürgermeisters zur Einhaltung der Stadt- bzw. Gemeindeordnung

Prof. Dr. sc. KLAUS GLASS,
Sektion Rechtswissenschaft
der Karl-Marx-Universität Leipzig

Das Gesetz über die örtlichen Volkvertretungen räumt den Staatsorganen der Städte und Gemeinden neue, weitergehende Befugnisse ein, um „die Möglichkeiten der Territorien für Leistungswachstum und Bürgerwohl noch intensiver zu nutzen“. Bei der Durchsetzung einer bürgernahen, leistungsorientierten Kommunalpolitik kommt der in § 62 Abs. 1 GöV geregelte Befugnis des Bürgermeisters, zur Einhaltung der Stadt- bzw. Gemeindeordnung den Betrieben, Betriebsstellen, Genossenschaften und Einrichtungen sowie Bürgern Auflagen zu erteilen, große Bedeutung zu.

Diese Auflagen sind Einzelentscheidungen des Bürgermeisters, durch die die Adressaten der Auflagen zu einem konkreten Verhalten aufgefordert werden, das zur Verwirklichung der in der Stadt- bzw. Gemeindeordnung allgemeinverbindlich geregelten Pflichten dient.^{1 2} Die Regelung des § 62 Abs. 1 GöV ist unmittelbar anwendbares Recht: d. h. zur Erteilung einer Auflage bedarf es keiner weiteren, konkretisierenden Rechtsvorschrift. Im Unterschied zu Bestimmungen, die ein Auflagenrecht „entsprechend den Rechtsvorschriften“ festlegen, ergeben sich direkt aus § 62 Abs. 1 GöV Entscheidungsbefugnisse zur Gewährleistung aller allgemeinverbindlichen Pflichten, die in der jeweiligen Stadt- bzw. Gemeindeordnung enthalten sind.³

Die Auflagenbefugnis nach § 62 Abs. 1 GöV ergänzt das umfangreiche Auflagenrecht der Räte der Städte und Gemeinden und speziell des Bürgermeisters, das in weiteren Rechtsvorschriften geregelt ist.⁴ Auflagenbefugnisse, die der Bürgermeister aus anderen Rechtsvorschriften ableiten kann, dienen ebenfalls der Durchsetzung solcher zentral festgelegter Rechtspflichten der Betriebe, Bürger usw., die in den Stadt- bzw. Gemeindeordnungen konkreter ausgestaltet werden.⁵ Zugleich wird aus dem GöV und anderen Rechtsvorschriften deutlich, daß sich Auflagenrechte des Bürgermeisters nicht nur auf die Durchsetzung der in den Stadt- bzw. Gemeindeordnungen getroffenen Regelungen beschränken.⁶

Darüber hinaus gewinnen die vorhandenen Auflagenrechte der Räte der Städte und Gemeinden bzw. der Bürgermeister auch deshalb an Bedeutung, weil ihre Anwendung genutzt werden kann, die Position des Vorsitzenden des Rates der Stadt, des Stadtbezirks oder der Gemeinde im kommunalen Leben zu stärken.⁷ Die kommunalpolitischen Regelungen des GöV geben ihnen eine neue Qualität.

Soweit aus Rechtsvorschriften auch für andere Mitglieder des Rates der Stadt oder Gemeinde Auflagenrechte abgeleitet werden können, die zur Durchsetzung der in Stadt- bzw. Gemeindeordnungen geregelten Pflichten geeignet sind, werden sie durch das Auflagenrecht des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 1 GöV nicht eingeschränkt.

Voraussetzungen für Auflagen

Zeitgemäße sozialistische Kommunalpolitik bedarf auch weitergehender Rechte der örtlichen Staatsorgane zur Verwirklichung der Stadt- und Gemeindeordnungen, weil sich mit dieser Entwicklung auch deren Inhalt verändern wird. Außerdem geht aus § 61 Abs. 2 GöV eindeutig hervor, daß die Volkvertretungen der Städte und Gemeinden die Stadt- bzw. Gemeindeordnungen nicht nur zu beschließen, sondern auch deren Einhaltung zu gewährleisten haben. Dabei wirken sie mit den Ausschüssen der Nationalen Front und allen gesellschaftlichen Kräften zusammen. Die Volkspolizei hat nach § 61 Abs. 2 GöV die Rechtspflicht, die Einhaltung der Stadt- bzw. Gemeindeordnungen zu unterstützen. Diese im GöV neu geregelte Unterstützungspflicht ändert aber nichts an der rechtlichen Verantwortung der Volkvertretungen der Städte und Gemeinden, der Ratskollektive und ihrer Vorsitzenden, der Kommissionen der Volkvertretungen und

aller Abgeordneten für die Verwirklichung der Stadt- und Gemeindeordnungen.

Inhalt und Umfang des Auflagenrechts nach § 62 Abs. 1 GöV werden durch die Regelungen der Stadt- und Gemeindeordnungen bestimmt, deren Gegenstand in § 61 Abs. 2 GöV und in anderen Rechtsvorschriften, wie z. B. in § 4 Abs. 2 LKG, abgesteckt ist.

Das Auflagenrecht bezieht sich ausdrücklich auf die von der Volkvertretung beschlossene Stadt- bzw. Gemeindeordnung. Existieren Ordnungen in Form mehrerer von der Volkvertretung beschlossener Dokumente, so erstreckt sich das Auflagenrecht auf jedes Dokument, das Rechte und Pflichten von Betrieben, Genossenschaften und Einrichtungen und der Bürger „zur Förderung sozialistischer Verhaltensweisen, des Wohlbefindens der Bürger und zur Gewährleistung von Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit“ (§ 61 Abs. 2 GöV) regelt. Vom Auflagenrecht werden auch solche speziellen Ordnungen erfaßt, die von den örtlichen Räten zur Konkretisierung der Stadt- bzw. Gemeindeordnung beschlossen werden, soweit sie sich auf den in § 61 Abs. 2 GöV umrissenen Gegenstand beziehen.

Stadt- und Gemeindeordnungen müssen, um entsprechend den Anforderungen des Art. 89 Abs. 2 der Verfassung allgemeinverbindliche Kraft zu besitzen und Grundlage des Auflagenrechts zu sein, in geeigneter Form veröffentlicht worden sein. Dazu schreibt § 8 Abs. 5 GöV die Veröffentlichung „in ortsüblicher Weise“ vor. Die bloße Mitteilung in der örtlichen Presse, daß eine Stadt- bzw. Gemeindeordnung beschlossen wurde und in Kraft getreten ist, genügt diesen Anforderungen nicht. Auch die auszugswise Veröffentlichung reicht nur dann aus, wenn alle Pflichten, zu deren Einhaltung der Bürgermeister Auflagen erteilen kann, öffentlich bekannt gemacht worden sind.

Adressaten der Auflage können Betriebe, Betriebsteile, Genossenschaften und Einrichtungen sowie Bürger sein. Ein Betriebsteil, der eine Auflage erhält, ist kraft Gesetzes dem Bürgermeister gegenüber direkt für die Erfüllung der Auflage verantwortlich. Fragen, die sich daraus ergeben, daß über die zur Erfüllung der Auflage erforderlichen finanziellen und materiellen Mittel nur der Betrieb verfügt, sind im Innenverhältnis zwischen dem Betrieb und dem beauftragten Betriebsteil zu klären.

Auflagen an Kombinate sind in § 62 Abs. 1 GöV nicht vorgesehen. Dies ist auch nicht erforderlich, weil die Auflage ihrem Gegenstand nach stets an einen im Territorium gelegenen Betrieb (das kann auch der Stammbetrieb des Kombinats sein) zum Zwecke der Erfüllung konkreter Pflichten gegenüber dem Territorium ergeht.

Anforderungen an den Inhalt und die Gestaltung von Auflagen ergeben sich aus den allgemeinen Prinzipien der so-

1 E. Honecker, Bericht des Zentralkomitees der SED an den XI. Parteitag der SED, Berlin 1986, S. 75.

2 Zum selbständigen Auflagenrecht der örtlichen Räte vgl. Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Berlin 1979, S. 383 f. Auf Besonderheiten von Auflagen, die den Charakter von verpflichtenden Einzelentscheidungen tragen, und Auflagen, die als Nebenbestimmungen zu berechtigenden Einzelentscheidungen ergehen, kann hier nicht eingegangen werden. Die Regelung des § 62 Abs. 1 GöV erfaßt beide Arten.

3 So auch Fragen und Antworten in NJ 1986, Heft 1, S. 34; E. Leymann in: Organisation 1986, Heft 2, S. 35.

4 In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß den Räten durch Rechtsvorschrift übertragene Befugnisse grundsätzlich nach eigenen Festlegungen des Rates entweder durch das Ratskollektiv oder durch den Vorsitzenden oder andere Mitglieder des Rates wahrgenommen werden können, sofern in der Rechtsvorschrift nicht ausdrücklich (z. B. durch den Zusatz, daß der Rat durch Beschluß entscheidet) das Recht auf das Ratskollektiv beschränkt wird.

5 Als Beispiel seien hier Auflagen gemäß §§ 5 und 6 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) erwähnt.

6 Als Beispiel seien Auflagen bei widerrechtlich errichteten Bauwerken nach § 11 der VO über die Verantwortung der Räte der Gemeinden, Stadtbezirke und Städte bei der Errichtung und Veränderung von Bauwerken durch die Bevölkerung - VO über Bevölkerungsbauwerke - vom 8. November 1984 (GBl. I Nr. 36 S. 433) genannt.

7 Zur Stellung des Bürgermeisters vgl. insbesondere E. Krenz, Staat und Recht bei der weiteren Entfaltung der Vorzüge und Triebkräfte der sozialistischen Gesellschaft, Berlin 1985, S. 62 und 64; ders. in: Die Aufgaben der örtlichen Staatsorgane für die weitere allseitige Stärkung der DDR, Berlin 1984, S. 94; W. Stoph, in: Die Aufgaben der örtlichen Staatsorgane... a. a. O., S. 42; ders. in: Gesetz über die örtlichen Volkvertretungen in der DDR, Schriftenreihe „Aus der Tätigkeit der Volkskammer und ihrer Ausschüsse“ Heft 4 (8. Wahlperiode), Berlin 1985, S. 17 f.; S. Petzold, Zum Gesetz über die örtlichen Volkvertretungen, Berlin 1985, S. 48 ff.