

zialistischen Gesetzlichkeit. Die Form der Auflage ist nicht vorgeschrieben. Sofern eine zugrunde liegende spezielle Rechtsvorschrift für Auflagen nicht die Schriftform vorsieht, kann sie auch mündlich ergehen. Dies wird bei operativen Auflagen genügen. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Autorität der Auflagen des Bürgermeisters ist grundsätzlich die Schriftform angebracht.

Der Bürgermeister als Auflagenbefugter

Kommunalpolitisch Erreichtes und zu Erreichendes ist in jeder Stadt und Gemeinde eng mit dem Wirken der Bürgermeister verbunden. Sie sind zu einem „vertrauensvollen Bindeglied zwischen unserem Staat und seinen Bürgern geworden“.¹ * * 4 8 Ihre kommunalpolitischen Entscheidungen beraten sie vorher gründlich im Ratskollektiv und in anderen sachkundigen Gremien; sie treffen die Entscheidungen mit dem Blick auf das Wohl der Stadt bzw. Gemeinde wie auch im gesamtstaatlichen Interesse. Daher kommt den Bürgermeistern „besondere Verantwortung zu bei der weiteren Ausgestaltung unserer Kommunalpolitik“.^{9 10}

In diesem gesellschaftlichen Bezug werden die realen Garantien der Auflagenbefugnis des Bürgermeisters sichtbar, die nicht davon losgelöst als bloßes juristisches Instrument betrachtet werden darf, sondern in die Gesamtheit aller kommunalpolitischen Komponenten einzuordnen ist. Daraus folgt auch, mit dem Einsatz der Auflage auf die Realisierung von Handlungen zu dringen, an denen in der Öffentlichkeit ein besonderes Interesse besteht. Der hochrangigen Regelung der Auflage entspreche die Anwendung auf Bagatellsachen nicht.

Nach dem klaren Wortlaut des § 62 Abs. 1 GöV steht das Auflagenrecht allein dem Bürgermeister zu. Er kann es nicht auf andere Mitglieder des Rates der Stadt bzw. Gemeinde sowie auf Leiter oder Mitarbeiter von Fachabteilungen delegieren. Das schließt natürlich nicht aus, daß er in die Prüfung der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Auflage andere Staatsfunktionäre einbezieht.

Praktische Erfahrungen, der örtlichen Räte, ihrer Vorsitzenden und der anderen Ratsmitglieder belegen, daß Auflagen, die zur Verwirklichung konkreter Rechtspflichten erteilt werden, von den Adressaten in der Regel erfüllt werden. Das ist auch für Auflagen des Bürgermeisters gemäß § 62 Abs. 1 GöV zu erwarten. Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, daß der Verpflichtete im Einzelfall Bedenken gegen eine Auflage geltend macht, die Erfüllung der Auflage unterläßt oder ihrer Verwirklichung zuwiderhandelt. Für derartige Fälle ist zu prüfen, welche Verantwortlichkeit dann eintritt, ob Möglichkeiten für eine zwangsweise Durchsetzung der Auflage bestehen und welche Beschwerdemöglichkeit der Adressat der Auflage hat.

Die konsequente und exakte Anwendung von Auflagen gemäß § 62 Abs. 1 GöV als wichtiges Instrument der staatlichen Leitung setzt voraus, daß jeder Bürgermeister die erforderlichen rechtlichen Kenntnisse über Inhalt und Umfang seines Auflagenrechts besitzt. Darauf muß sich auch die Verantwortung des Vorsitzenden des Rates des Kreises für die Anleitung und Qualifizierung der Bürgermeister (§ 62 Abs. 2 GöV) erstrecken.

Auflagenrecht und Ordnungsstrafbefugnis

Gemäß § 2 Abs. 3 OWG sind nur diejenigen Rechtsverletzungen Ordnungswidrigkeiten, die in einer Rechtsvorschrift ausdrücklich als solche bezeichnet werden. Wer also einer Auflage zuwiderhandelt bzw. sie nicht erfüllt, kann nur dann ordnungsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn dieses Handeln in einer zentralen Rechtsvorschrift als Ordnungswidrigkeit charakterisiert ist.

Für das Auflagenrecht des Bürgermeisters ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

1. Die schuldhaftige Nichtbefolgung einer Auflage des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 1 GöV ist für sich genommen zwar eine Rechtsverletzung, aber nicht in jedem Fall eine Ordnungswidrigkeit i. S. des OWG.

Das GöV enthält — entsprechend seinem Grundsatzcharakter und seinem Regelungsgegenstand — keine Ordnungsstrafbestimmungen. Es existiert jedoch eine Reihe zentraler Rechtsvorschriften mit Ordnungsstrafbestimmungen, die genutzt werden können, um — auf die Nichterfüllung von Pflichten aus der Auflage des Bürgermeisters zu reagieren.

So kann der Bürgermeister z. B. gemäß § 12 Abs. 2 der 4. DVO zum LKG — Schutz vor Lärm — vom 14. Mai 1970 (GBl. II Nr. 46 S. 343) bei Überschreitung der Grenzwerte für

die höchstzulässige Lärmeinwirkung auf den Menschen Auflagen zur Minderung des Lärms erteilen. Im Falle der Zuwiderhandlung gegen derartige Auflagen kann der Bürgermeister gemäß § 14 der 4. DVO zum LKG gegen den Verantwortlichen ein Ordnungsstrafverfahren durchführen.

In jedem Fall muß es sich um Rechtsvorschriften handeln, die die Verletzung zentral festgelegter Rechtspflichten, die in der Stadt- bzw. Gemeindeordnung konkretisiert werden, im allgemeinen bzw. die Nichterfüllung dazu ergangener Auflagen im besonderen als Ordnungswidrigkeit charakterisieren.

2. Die Volksvertretungen der Städte und Gemeinden können in den Stadt- bzw. Gemeindeordnungen weder im allgemeinen noch zur Ahndung der Nichtbefolgung von Auflagen des Bürgermeisters im besonderen Ordnungsstrafbestimmungen schaffen. Sie können jedoch, soweit dies gesetzlich vorgesehen ist, in den Stadt- bzw. Gemeindeordnungen Rechtspflichten konkretisieren, für deren Verletzung zentrale Rechtsvorschriften die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit begründen (vgl. § 3 Abs. 3 OWG).

So enthalten die Stadt- und Gemeindeordnungen z. B. Festlegungen, mit denen die Pflichten der Anlieger zur Sauberhaltung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze gemäß § 8 Abs. 1 der 3. DVO zum LKG — Sauberhaltung der Städte und Gemeinden und Verwertung von Siedlungsabfällen — vom 14. Mai 1970 (GBl. II Nr. 46 S. 339) konkretisiert werden. Bei Zuwiderhandlung gegen diese Pflichten kann der Bürgermeister Auflagen gemäß § 62 Abs. 1 GöV erteilen. Unter den Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 der 3. DVO zum LKG kann er — auch unabhängig von der Erteilung einer Auflage — gegen den Rechtsverletzer ein Ordnungsstrafverfahren durchführen.

Bei der Erteilung einer Auflage gemäß § 62 Abs. 1 GöV sollte daher stets geprüft werden, ob sie außer auf Bestimmungen der Stadt- bzw. Gemeindeordnung auch auf eine zentrale Rechtsvorschrift gestützt werden kann, die für den Fall der Zuwiderhandlung oder Nichterfüllung der Auflage Sanktionen vorsieht.

Gewährleistung der Durchsetzung von Auflagen

Zwangsmittel der Verwaltung, wie Zwangsgeld und Ersatzvornahme, dürfen nur in dem durch zentrale Rechtsvorschriften geregelten Umfang zur Durchsetzung von Rechtspflichten eingesetzt werden. 10 Grundsätzlich gilt also — auch wenn es gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt ist — das für die Anwendung der Ordnungsstrafbestimmungen Gesagte entsprechend für den Einsatz von Verwaltungszwang zur Durchsetzung der Auflagen der Bürgermeister:

1. Der Einsatz von Zwangsmitteln kann nur durch Gesetze und andere zentrale Rechtsvorschriften begründet werden, die die durchsetzbaren Pflichten, das einsetzbare Mittel, die Art und Weise der Anwendung und den Anwendungsbefugten konkret ausweisen. In Stadt- und Gemeindeordnungen kann der Zwangsmitelesatz nicht konstitutiv geregelt werden.

2. Zur Durchführung von Auflagen des Bürgermeisters können Verwaltungszwangsmittel nur eingesetzt werden, wenn mit der Auflage Pflichten konkretisiert und individualisiert werden, für die eine zentrale Rechtsvorschrift die Anwendung des Zwangsmittels unmittelbar oder nach vorangegangener Auflage zuläßt.

Das GöV regelt entsprechend seinem Grundsatzcharakter und Gegenstand die Anwendung von Verwaltungszwang nicht. Doch gewährt es den örtlichen Volksvertretungen auch für die Realisierung von Auflagen gegenüber Betrieben, Genossenschaften und Einrichtungen nutzbare Befugnisse. So sind die Volksvertretungen berechtigt, über die Durchführung der von ihnen getroffenen Entscheidungen von den Leitern der Betriebe und Einrichtungen sowie von den Vorständen der Genossenschaften Rechenschaft zu fordern und im Falle der Nichtdurchführung von den zuständigen Organen entsprechende Maßnahmen zu verlangen (§ 4 Abs. 4 GöV). Aus dem Gesetz ergibt sich aber auch die Möglichkeit, Unterstützung durch übergeordnete Räte — insbesondere zur Einhaltung der den Betrieben erteilten Auflagen — in Anspruch zu nehmen. Konkret ist dies auch Inhalt der Unterstützungspflicht des Vorsitzenden des Rates des Kreises gegenüber den Bürgermeistern (§ 62 Abs. 2 GöV).

Durch eine auf den Grundsatz des engen Zusammenwir-

8 E. Krenz, Staat und Recht bei der weiteren Entfaltung ..., a. a. O., S. 67.

9 E. Krenz, ebenda.

10 Vgl. Verwaltungsrecht, Lehrbuch, a. a. O., S. 272 f.