

Die Stellung der Ordnungsstrafe im Recht der Deutschen Demokratischen Republik

Von Dr. HELMUT OSTMANN, Hauptabteilungsleiter im Ministerium der Justiz

I. Begriff und Entwicklung der Ordnungsstrafe

1. Allgemeines zur Terminologie

Neben den Strafen, die auf Grund unserer Strafgesetze von den Gerichten durch Urteile oder Strafbefehle verhängt werden, spielen zahlenmäßig und ihrer praktischen Bedeutung nach die Ordnungsstrafen, die von Dienststellen der staatlichen Verwaltung festgesetzt werden, in der neuen Rechtsentwicklung eine sehr große Rolle. Ihr Anwendungsgebiet ist besonders das Wirtschafts- und Steuerrecht; aber auch auf anderen Gebieten der staatlichen Verwaltung, wie z. B. im Gesundheitswesen, im Arbeitsschutzrecht, sind die Ordnungsstrafen aus der neueren Rechtsentwicklung nicht mehr wegzudenken. Trotz der umfangreichen Anwendung der Ordnungsstrafe ist jedoch weder die Befugnis zu ihrer Androhung und Festsetzung und das hierbei zu beobachtende Verfahren gesetzlich geregelt, noch besteht theoretisch Klarheit über das Wesen der Ordnungsstrafe und der mit Ordnungsstrafe bedrohten Handlungen und ihr Verhältnis zu den Verbrechen und der Verbrechenstrafe. Ein solcher Rechtszustand ist mit der Forderung nach Festigung der demokratischen Gesetzlichkeit und klarer Abgrenzung der Funktionen der demokratischen Staatsmacht unvereinbar. Deshalb ist eine Verordnung zur Regelung des Ordnungsstrafverfahrens in Vorbereitung, die für die Befugnis zur Androhung von Ordnungsstrafen in Gesetzen und besonders in Verordnungen und das Verfahren bei Verhängung von Ordnungsstrafen die erforderliche gesetzliche Grundlage schaffen soll.

Die wissenschaftliche Erfassung der Begriffe „Ordnungsstrafe“ und „Ordnungswidrigkeit“ hatte die bürgerlichen Juristen vor ein Problem gestellt, das auf dem Boden der bürgerlichen Ideologie, insbesondere der Lehre von der Gewaltenteilung, der metaphysischen Auffassung von Recht und Moral, der Vergeltungstheorie und der Lehre von der Rechtsgüterverletzung im Strafrecht nicht zu lösen war. Man gelangte zu der Feststellung, daß ein einheitlicher Begriff der Ordnungsstrafe im positiven Recht fehlte¹⁾. Als Ordnungsstrafe wurden teils Maßnahmen bezeichnet, die ausschließlich der Erzwingung bestimmter Handlungen, also der Vollstreckung, dienen (wie z. B. in § 888 ZPO oder § 14 HOB), teils Folgen für Ungehorsam gegenüber gesetzlichen oder behördlichen Anordnungen (wie z. B. in § 890 und in § 141 Abs. 3 ZPO) oder Maßregeln, die gleichzeitig die Erzwingung einer Handlung und die Bestrafung für Ungehorsam bezwecken (wie z. B. in §§ 380 und 411 Abs. 2 ZPO), schließlich sogar Strafen, die der gewöhnlichen Strafverfolgung unterliegen, wie die Geldstrafen für die Steuerordnungswidrigkeiten der §§ 413, 419 AbgO.

Die Forderung nach einer einheitlichen Begriffsbestimmung und gesetzlichen Regelung des Ordnungsstrafrechts kann keinesfalls erfüllt werden, wenn man an den Sprachgebrauch anknüpft und sich auf formal-

logische Betrachtungen beschränkt, wie es die bürgerlichen Juristen, befangen in ihren idealistischen Theorien, getan haben. Der Ausdruck „Ordnungsstrafe“ enthält streng genommen eine Tautologie, d. h. seine beiden Teile besagen ein und dasselbe: hat doch jede Strafe den Zweck, die gesellschaftliche Ordnung zu schützen. Der schwankende Begriff „Ordnungsstrafe“ kann nur durch Betrachtung ihrer gesetzlichen Erscheinungsformen und der geschichtlichen Entstehung dieses Rechtsinstituts gewonnen werden.

2. Die geschichtliche Entwicklung der Ordnungsstrafe

Für die Untersuchung des Verhältnisses der Ordnungsstrafe zur allgemeinen Kriminalstrafe, das für die praktische Handhabung der Ordnungsstrafbefugnis besonders wichtig ist, gibt die geschichtliche Entwicklung der Ordnungsstrafe einigen Aufschluß²⁾. Die anfangs vorherrschenden Ordnungsstrafen der alten Zoll- und Steuergesetze wurden überwiegend für echte Kriminalstrafen gehalten³⁾. Das Vorbild für die Ordnungsstrafe der bürgerlichen Gesetzgebung ist jedoch nicht im Steuerrecht, sondern in der Ordnungsstrafe der früheren Sozialversicherung zu finden. In vielen Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung (RVO) und des Angestellten-Versicherungsgesetzes (AVG) (z. B. in den §§ 529, 538, 531, 680, 908, 909, 4043, 1044 RVO) waren Ordnungsstrafen angedroht, wobei es sachlich bedeutungslos ist, daß gelegentlich der Neufassung des Unfall- und Invaliden-Versicherungsgesetzes im Jahre 1899/1900 der Ausdruck „Ordnungsstrafe“ durch „Geldstrafe“ ersetzt und in der Fassung der RVO vom 19. Juli 1911 völlig beseitigt worden ist.

Die größte Anwendung fand die Ordnungsstrafe in der Zeit des Imperialismus auf dem Gebiet des Wirtschaftsstrafrechts. Hier begegnet sie uns zuerst in der Weimarer Republik in den NotVO vom 26. Juni 1930, 5. Abschnitt § 5 und vom 8. Dezember 1931, 1. Teil Kap. I § 10 in unbeschränkter Höhe sowie in der NotVO vom 6. Oktober 1931, 5. Teil Kap. IX bis zu 10 000 RM und in Kap. V § 24 als „Strafgeld“, das in einem Vielfachen des Schadens besteht. Damals noch außerhalb der Sozialversicherung und verwandten Gebieten eine Einzelercheinung, wurde die Ordnungsstrafe im nazistischen Wirtschaftsrecht sehr bald zu einer typischen Einrichtung und verdrängte die anfangs noch ausschließlich angedrohten Kriminalstrafen immer mehr. Nach 1933 genügte eine allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Androhung von Ordnungsstrafen, später erst wurde in solchen gesetzlichen Ermächtigungen diese Befugnis manchmal ausdrücklich erwähnt.

Im Anfang der Entwicklung zeigt das Ordnungsstrafrecht keine einheitliche Struktur. Neben der Ordnungsstrafe steht überall noch die Kriminalstrafe; das Verhältnis zwischen beiden ist ganz unterschiedlich⁴⁾. Im

²⁾ vgl. hierzu Meeske, a. a. O. S. 11 ff.

³⁾ vgl. Lit. Angaben bei Krakenberger, a. a. O. S. 69. Anm. 1; dieser selbst verweist die Steuerhinterziehungs- und Ordnungsstrafen ins Verwaltungsstrafrecht, S. 71.

⁴⁾ vgl. § 15 VO über Preisüberwachung vom 11. 12. 1934 (RGBl. I S. 1245) und § 1 VO vom 8. 1. 1935 (RGBl. I S. 10), VO über den Warenverkehr vom 4. 9. 1934 (RGBl. I S. 816); Meeske, a. a. O. S. 13 f.

¹⁾ vgl. H. Meeske, „Die Ordnungsstrafe in der Wirtschaft“, Berlin 1937 S. 78;

P. Krakenberger, „Die rechtliche Natur der Ordnungsstrafe“, Breslau 1912 S. 2, 32, 129, 137;

von Liszt in Holtzendorffs Rechtslex. S. 966;

R. v. Hippel, „Deutsches Strafrecht“, 1930, Bd. 1, S. 36; Peters, „Lehrbuch der Verwaltung“, Berlin 1949, S. 190.