

jeher Einigkeit wenigstens darüber, daß die sog. Erzwingsungsstrafen (z. B. § 888 ZPO, § 14 HGB, §§ 78, 1788, 1837 BGB) von der eigentlichen Ordnungsstrafe ihrem Wesen nach zu trennen sind¹¹⁾. Der Erfüllungszwang endet mit der Vornahme der angeordneten Handlung, und hier ist stets eine Androhung der Strafe im Einzelfall notwendig (z. B. § 411 Abs. 2, § 890 Abs. 2 ZPO, § 33 FGG). Demnach darf eine Zwangsstrafe trotz des anfänglichen Ungehorsams nicht vollstreckt werden, wenn nach Androhung oder sogar nach Festsetzung der Strafe die angeordnete Handlung vorgenommen wird. Bei ihr ist also die Androhung und nicht, wie bei der eigentlichen Ungehorsamsstrafe, die Verhängung und der Vollzug der Strafe das Wesentliche. Zwar wirken auch die Strafsanktionen der Strafgesetze auf dem Weg der Erziehung und des psychologischen Zwanges vorbeugend auf das Verhalten der Bürger ein und haben mit den Zwangsstrafen den Sanktionscharakter gemeinsam, da beide dem Schutze des geltenden Rechts dienen. Aber das gerichtliche Strafurteil im Einzelfall ist eine Folge der Gesetzesverletzung und sein wesentlicher Zweck ist der Strafvollzug, nicht aber die Verhütung einer bereits in der Vergangenheit liegenden Rechtsverletzung. Die Erreichung eines bestimmten äußeren Erfolges um seiner selbst willen, das spezifische Ziel des Erfüllungszwanges, liegt dem Strafzwang fern — abgesehen selbstverständlich von dem Erfolg der Erziehung des Verurteilten und der erzieherischen Gesamtwirkung jeder Strafe^{* 12)}.

2. Besondere Kennzeichen der Ordnungsstrafe

Die Ordnungsstrafe ist eine Art der Verwirklichung der Verantwortlichkeit, deren Formen im Strafrecht, im Zivilrecht, im Verwaltungsrecht und im Disziplinarrecht verschieden sind. Die Ordnungsstrafe hat sich gerade auf dem Gebiete der Wirtschaftsverwaltung deshalb so eingebürgert, weil sie schnell, ungehindert durch einen formell geregelten Verfahrensgang und ohne die Folgen der kriminellen Vorbestraftheit angewendet werden kann¹³⁾. Eine gewisse leichtere Strafbefugnis der Verwaltung hat es von jeher gegeben, so z. B. für den Erlass polizeilicher Strafverfügungen in §§ 4f3 ff. der StPO von 1877, jetzt §§ 327 ff. StPO; es handelt sich hier um besondere Straftaten (Übertretungen), die zwar als weniger schwer beurteilt werden, für die aber bisher schlechthin die Vorschriften des Strafrechts gelten und bei denen eine gerichtliche Nachprüfung der Verwaltungsentscheidung stattfindet¹⁴⁾. Auch die Steuerordnungswidrigkeiten des § 413 AbgO i. d. Fassung vom 4. Juli 1939, die noch in § 377 AbgO vom 31. Dezember 1919 und § 413 AbgO i. d. Fassung von 1931 als Ordnungswidrigkeiten formuliert waren, sind jetzt als kriminelle Delikte ausgestaltet, über die gegebenenfalls das Gericht entscheidet (§ 469 AbgO).

Für die breite Anwendung der Ordnungsstrafe ist es dagegen von jeher entscheidend gewesen, daß die Verwaltungsorgane — entweder ausschließlich oder selbständig neben den Gerichten — Strafen für gewisse Zuwiderhandlungen verhängen können — und zwar früher sogar Geldstrafen in unbegrenzter Höhe (vgl. z. B. KWVO vom 4. September 1939, § 21; PreisStrVO vom 3. Juni 1939; VO über Anzeigepflicht bei Veränderungen von wirtschaftlichen Verhältnissen in der Energiewirtschaft vom 24. März 1942) — und auch selbst im Verwaltungszwangsverfahren betreiben. Für die Ausgestaltung der Ordnungsstrafe sind also folgende Kennzeichen typisch:

- a) Nichtrichterliche Stellen können sie festsetzen, ohne hierzu gesetzlich verpflichtet zu sein.

U) Meeske, a. a. O. S. 79; Krakenberger, a. a. O. S. 7 ff., 60 ff., 128 ff.

12) vgl. Krakenberger, a. a. O. S. 9 ff., 24, der aber auf dem Boden der bürgerlichen Vergeltungstheorie steht; Meeske, a. a. O. S. 78 ff.; Schäfer-Wichards-Wille, PolVerwGes., 1931 S. 119 ff. Auch der Entwurf zum Einführungsgesetz zum StGB von 1930 unterschied in diesem Sinne zwischen Kriminal-Strafen, nicht-kriminellen Strafen und „Erzwingungsstrafen, die nicht eine in der Vergangenheit liegende Tat sühnen, sondern den Betroffenen zu einem bestimmten Verhalten zwingen . . .“

13) vgl. Gaethgens, „Die Grenzen des Ordnungsstrafrechts“, in DR 1939 S. 1480.

14) vgl. Germer, „Das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten“, NJW 1952 S. 521 f.

- b) Die Ordnungsstrafe kann nur in Geldstrafe bestehen, eine Umwandlung in Ersatzfreiheitsstrafe ist grundsätzlich ausgeschlossen.
- c) Der Rechtsweg ist ausgeschlossen, es ist nur die Beschwerde im Verwaltungswege zulässig.
- d) Eine Eintragung der Ordnungsstrafe in das Strafregister findet nicht statt.
- e) Die Ordnungsstrafe wird im Verwaltungswege beigeschrieben und fließt in den Haushalt der betreffenden Verwaltung.
- f) Mit der Ordnungsstrafe können keine Nebenfolgen verbunden werden; allerdings kann sie weitere Verwaltungsmaßnahmen, wie z. B. Betriebsschließung nach sich ziehen.

Auch wenn der Richter z. B. in den Fällen des § 141 Abs. 3, § 390 Abs. 1 ZPO, § 73 StPO oder § 20 AnglVO eine Ordnungsstrafe verhängt, so geschieht das nicht im „Erkenntnisverfahren“, sondern in Ausübung vollziehend-verfügender Gewalt, und wenn über die Beschwerde (wie früher nach § 181 GVG von 1877) jetzt nach § 269 Abs. 3 StPO und im Zivilprozeß in entsprechender Anwendung des § 567 ZPO¹⁵⁾ das übergeordnete Gericht entscheidet, so ist das einer der Fälle, wo im Sinne von § 9 Satz 2 GVG Verwaltungsangelegenheiten wegen ihres engen Zusammenhanges mit der Rechtsprechung gesetzlich den Gerichten zugewiesen sind.

3. Verhältnis der Ordnungsstrafe zur Kriminalstrafe

Von den obigen Kennzeichen der Ordnungsstrafe ist auszugehen, wenn man ihre Funktion und das Verhältnis zur Kriminalstrafe bestimmen will. In der bürgerlichen Fachliteratur ist nahezu einhellig anerkannt, daß ein materiellrechtlich besonderer Begriff der Ordnungsstrafe und der „Ordnungswidrigkeit“ als entsprechender Unrechthandlung nicht zu finden ist, daß „offenbar praktisch eine qualitative Unterscheidung von kriminellen und Verwaltungsdelikten de lege lata nicht existiert und auch wohl de lege ferenda undurchführbar ist“¹⁶⁾.

Die seit Feuerbach angestellten Versuche bürgerlicher Juristen, ein besonderes Verwaltungsstrafrecht aus dem verschiedenen Wesen von kriminellem und Verwaltungsunrecht begrifflich herzuleiten¹⁷⁾, sind als gescheitert anzusehen¹⁸⁾. Die Konstruktion einer dogmatischen Trennung zwischen Verwaltungswidrigkeit als Zuwiderhandeln gegen das Verwaltungsinteresse und Verbrechen als „moralisch bedeutsame Rechtsgüterverletzung“, von Kriminaldelikt und einem im Gegensatz dazu nicht rechtswidrigen, sondern nur verwaltungswidrigen Polizeidelikt mit „Strafanspruch der Verwaltung, nicht der Justiz“ hat sich selbst in der bürgerlichen Rechtslehre nicht durchsetzen können. Diese bürgerliche Theorie, die offensichtlich durch die Lehre von der Gewaltenteilung bestimmt ist, verwechselt das materiellrechtliche Problem mit der Frage der funktionellen Grenzziehung zwischen Justiz und Verwaltung¹⁹⁾.

Um die Funktion der Ordnungsstrafe und den materiellen Gehalt, das Wesen der mit Ordnungsstrafe betroffenen Handlungen zu beurteilen, ist auf Grund des positiven Rechts zu prüfen, was die Gesetzgebung veranlaßt, die Bestrafung bestimmter Gesetzesverletzungen

15) vgl. BG Cottbus und Ranke in NJ 1954 S. 283 f.

16) so Peters, a. a. O. S. 186, 190, mit Recht auch gegen Eb. Schmidt, Südd. Jur.Z. 1948 S. 228 ff., der fälschlich versucht, vom „moralischen Unrechtsgehalt“ her den Unterschied zu finden.

17) vgl. besonders Goldschmidt, „Begriff und Aufgabe eines Verwaltungsstrafrechts“, Gold. Arch. 49 S. 71 ff.; Mitteilungen der IKV 12 S. 220 ff.; Verwaltungsstrafrecht 1902; DJZ 1902 S. 212 ff.; Erik Wolf, „Die Stellung der Verwaltungsdellikte im Strafrechtssystem“, Festgabe für Frank, Bd. II S. 516 ff. (1930); Eb. Schmidt, Südd. Jur.Z. 1948 S. 225 ff.

18) vgl. z. B. Peters, a. a. O. S. 186; Germer in NJW 1952 S. 521 f.; R. v. Hippel, „Deutsches Strafrecht“, Bd. II S. 36, S. 104 ff.

19) so schon Meeske, a. a. O. S. 86. Das Preuss. PolVerwGes. klärt nichts, da damals eine Auseinandersetzung über die Frage, ob die Landesgesetzgebung nicht-kriminelle Strafen einführen und hierfür die ordentliche Gerichtsbarkeit ausschließen kann, absichtlich vermieden und deshalb die polizeiliche Strafe als „Zwangsgeld“ aufgezogen worden ist, obwohl es zweifellos wirkliche Polizeistrafen geschaffen hat; vgl. hierzu Meeske, a. a. O. S. 86; K. Schäfer, Jur.Rdsch. 1931 S. 169 ff.; Schäfer-Wichards-Wille, PolVerwGes. 1931 S. 120 ff.