

treuungsstrafatbestands. Die Staatsanwaltschaft muß häufig gegen ungesetzliche Ausdehnungen dieser Bestimmungen einschreiten, da andere staatliche Dienststellen⁵ ohne Ermächtigung „gebührenpflichtige Verwarnungen“ erlassen. Die Höhe dieser „gebührenpflichtigen Verwarnungen“ beträgt meist 3, 5 und 10 DM. Das Recht zum Erlaß solcher „gebührenpflichtigen Verwarnungen“ wird aus der OrdnungsstrafVO sowie aus gesetzlichen Bestimmungen, die Ordnungsstrafen androhen, abgeleitet. Die Organe der Hygieneinspektion betrachten insbesondere die VO über die Hygieneinspektion vom 4. Dezember 1952 (GBl. S. 1271) als Rechtsgrundlage. Zur Festsetzung und sofortigen Einziehung der meist als Ordnungsstrafen bezeichneten Geldstrafen werden Blocks vorgedruckter Verfügungen verwendet.

Die Praxis verlangt offenbar nach der gebührenpflichtigen Verwarnung oder nach einem vereinfachten Ordnungsstrafverfahren. Der augenblickliche Zustand, auch bei geringen Ordnungswidrigkeiten ein Verfahren nach der OrdnungsstrafVO durchzuführen, befriedigt nicht. Der Arbeitsaufwand ist unverhältnismäßig hoch. Der z. T. vorgeschlagene Ausweg, bei geringen Verstößen keinerlei Strafen auszusprechen, ist m. E. abzulehnen. Insbesondere die Praxis der Deutschen Volkspolizei und der oben erwähnten Dienststellen beweist, daß gebührenpflichtige Verwarnungen durchaus geeignet sind, „kleine Rechtsverletzer“ zur Ordnung zu rufen und an einer empfindlichen Stelle zu treffen. Deshalb sollte vom Gesetzgeber erwogen werden, bei Ordnungswidrigkeiten von geringer Bedeutung die gebührenpflichtige Verwarnung oder ein vereinfachtes Ordnungsstrafverfahren zuzulassen. Weigert sich der Betreffende, die Gebühr zu entrichten, wäre ein Ordnungsstrafverfahren nach der VO vom 3. Februar 1955 einzuleiten.

Das Verbot der reformatio in peius

Wenn ein Bürger gegen einen Ordnungsstrafbescheid Beschwerde nach § 6 OrdnungsstrafVO einlegt, dürfte abweichend von dem sonst im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz die Beschwerdeinstanz nicht zu seinem Nachteil entscheiden. Das Verbot der reformatio in peius, in der Ordnungsstrafverordnung nicht ausdrücklich formuliert, ist m. E. auch im Ordnungsstrafverfahren anzuwenden. Weshalb sollen im Beschwerdeverfahren bei Ordnungsstrafen (die ein Verhalten mißbilligen, das kein Verbrechen darstellt) nachteiligere Verfahrensregeln gelten als im Strafrecht?

Die Ordnungsstrafe wird ausgesprochen, wenn ein Bürger eine Ordnungswidrigkeit begeht, wenn er durch eine Handlung gegen eine Verwaltungsrechtsnorm verstößt. Der Ordnungsstrafbescheid ist ein Verwaltungsakt, der eine Zwangsmaßnahme des Staates, eine Strafe zum Inhalt hat. Das ist eine Besonderheit gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsakt. Staatlicher Zwang, insbesondere aber Strafen, sind einschneidende Maßnahmen gegenüber Bürgern. Wohldurchdachte Rechtsmittel und ihre sinnvolle Anwendung durch die Staatsorgane tragen nicht unwesentlich dazu bei, die Rechtssicherheit zu stärken und beim Betroffenen die Überzeugung zu stärken, daß in „seinem Fall“ gerecht entschieden wird.

Die Anwendung der verwaltungsrechtlichen Grundsätze auf das Ordnungsstrafverfahren, ohne die Besonderheiten der Ordnungsstrafe zu beachten, führt zu unbefriedigenden Ergebnissen. Jedenfalls überzeugt das Argument, daß der Ordnungsstrafbescheid ein Verwaltungsakt ist und in der OrdnungsstrafVO eine dem § 277 StPO entsprechende Bestimmung fehle, nicht.

Ein Verwaltungsakt (hier: Individualakt) kann zwar grundsätzlich aufgehoben oder geändert werden, denn er gestaltet meist Rechtsverhältnisse, die insbesondere in der Übergangsperiode nicht starr und unveränderlich sein können. Ein Verwaltungsakt, gegen den die Beschwerde eines Bürgers (in der Regel des Betroffenen) vorliegt, darf in zweiter Instanz (wenn die Verhältnisse es erfordern) auch zum Nachteil des Betroffenen geändert werden. Ist es aber richtig, solche Grundsätze ohne jede Einschränkung oder Ergänzung auch dann anzuwenden, wenn es sich um Ordnungsstrafbescheide handelt?

⁵ Besonders hartnäckige Gesetzesverletzer waren und sind die Organe der Hygieneinspektion.

Einige allgemeine strafrechtliche Grundsätze werden als allgemeine Grundsätze des Verwaltungsstrafrechts anerkannt. Sto wird nicht bestritten, daß eine Verwaltungsstrafe⁶ nur dann festgesetzt werden kann, wenn sie gesetzlich angedroht ist; daß bei der Strafzumessung nur solche Strafen verhängt werden können, die gesetzlich angedroht sind; daß nur der bestraft werden kann; der schuldhaft (vorsätzlich oder fahrlässig) einen Ordnungsstrafatbestand verletzt; daß wegen ein und derselben Ordnungswidrigkeit nur einmal bestraft werden darf.

Im Grundriß des Verwaltungsrechts⁶ wird die Anwendung des Verbots der reformatio in peius, eines Grundsatzes des Strafprozessrechts, im Verwaltungsstrafrecht (Ordnungsstrafverfahren) nicht anerkannt. Aus den kurzen Bemerkungen des Grundrisses sind die Gedanken des Verfassers, die zu dieser Feststellung führten, kaum zu erkennen.

Auch im Strafverfahren kann unter bestimmten Voraussetzungen das Urteil zuungunsten des Angeklagten abgeändert werden (z. B. nach Protest des Staatsanwalts). Macht aber der Bürger von seinem Recht zur Einlegung des Rechtsmittels Gebrauch, so darf die Ausnutzung des Beschwerderechts nie Anlaß für eine Straferhöhung sein. Wird in der Rechtsmittelinstanz eine weitere Ordnungswidrigkeit festgestellt, so muß ein weiteres Verfahren erster Instanz eingeleitet werden.

In geeigneten Fällen sollte auch eine Aufhebung und Zurückverweisung möglich sein. Nach dem geltenden Recht ist dies aber nicht möglich. § 6 der OrdnungsstrafVO verlangt vom übergeordneten Organ, „endgültig zu entscheiden“. Darunter ist nur die Selbstentscheidung zu verstehen; denn bei einer Aufhebung und Zurückverweisung entscheidet die Beschwerdeinstanz nicht endgültig.

Einige Gesichtspunkte scheinen zunächst gegen die hier vertretene Meinung zu sprechen, so — um ein Beispiel zu nennen — die Betrachtung der Verfahrensvorschriften nach polizeilichen Strafverfügungen (Übertretungsstrafen). Vergleiche zwischen den Ordnungswidrigkeiten und Übertretungen und in gewissem Umfang auch zwischen dem Ordnungsstrafverfahren und dem Verfahren nach polizeilicher Strafverfügung (§§ 328 ff. StPO) sind möglich. Ordnungswidrigkeiten und Übertretungen sind ihrem Wesen nach zumindest gleichartige Rechtsverletzungen.

§ 331 Abs. 3 StPO schreibt vor, daß das Gericht, das auf Grund eines Rechtsmittels gegen eine Strafverfügung der Deutschen Volkspolizei tätig wird, nicht an den Ausspruch des Organs der DVP gebunden ist. Danach besteht also kein ausdrückliches Verbot der Straferhöhung. In diesem Fall überprüft ein Richterkollegium in einer Hauptverhandlung die Entscheidung einer Einzelperson. Hierin ist ein wesentlicher qualitativer Unterschied im Zustandekommen der Entscheidung (gegenüber der Entscheidung der Beschwerdeinstanz im Ordnungsstrafverfahren) zu erblicken. Es bestehen deshalb gerade hier keine geeigneten Vergleichsmöglichkeiten zum Beschwerdeverfahren bei Ordnungsstrafen, denn dort entscheiden gleichartige, lediglich im Unter- bzw. Überordnungsverhältnis zueinander stehende Verwaltungsorgane (bzw. -funktionäre).

Auch von der Seite der Ordnungsstrafpraxis her läßt sich kaum ein Anhaltspunkt finden, der überzeugend die Möglichkeit der Straferhöhung im Ordnungsstrafrecht fordert⁷. Zahlreiche Überprüfungen der Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren brachten keine praktischen Fälle, die die Notwendigkeit der Straferhöhung im Ordnungsstrafverfahren begründen könnten.

Übertretungstatbestände sind keine gesetzliche Grundlage für Ordnungsstrafen

In manchen Fällen werden unzulässigerweise Übertretungstatbestände als gesetzliche Grundlage für Ordnungsstrafen verwendet. Wie Untersuchungen zeigen, hat der Gesetzgeber selbst einen Teil der Ursachen

⁶ Das Verwaltungsrecht der DDR, Allgemeiner Teil, S. 224.

⁷ Vgl. auch Schtlsseler, Charakter und Bedeutung der Ordnungsstrafen im Recht der DDR, Insbesondere Abschn. H Ziff. 3, Staat und Recht 1957 S. 148 ff.