

Aus anderen sozialistischen Ländern

Sowjetisches Grundlagengesetz über Verwaltungsrechtsverletzungen

FRANK BRAUNGARDT, *wiss. Assistent,
Prof. Dr. ELFRIEDE LEYMANN,
Sektion Rechtswissenschaft
der Humboldt-Universität Berlin
Prof. Dr. sc. WOLFGANG SURKAU, Berlin*

Mit den „Grundlagen der Gesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken über Verwaltungsrechtsverletzungen“, die am 23. Oktober 1980 vom Präsidium des Obersten Sowjets der UdSSR erlassen wurden¹, wird dem auf dem XXV. Parteitag der KPdSU erteilten Auftrag zur weiteren Vervollkommnung des Verwaltungsrechts entsprochen.² Zugleich ist das Grundlagengesetz Bestandteil des umfassenden Gesetzgebungswerks der UdSSR in den letzten Jahren, mit dem in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen den Anforderungen an die Errichtung des Kommunismus und seine Sicherung einschließlich der weiteren Ausprägung der gesellschaftlichen Verantwortung der Bürger Rechnung getragen wird.⁴

Das Grundlagengesetz hat 42 Artikel und ist in folgende vier Abschnitte gegliedert:

- Allgemeine Bestimmungen,
- Verwaltungsrechtsverletzung und administrative Verantwortlichkeit,
- Zuständigkeit der Organe für die Behandlung von Verwaltungsrechtsverletzungen,⁵
- Verwaltungsstrafverfahren.

Das Grundlagengesetz beruht damit auf der Rechtsetzung zur administrativen Verantwortlichkeit, die seit den 60er Jahren durch die UdSSR und die Unionsrepubliken systematisch erfolgte. Es vereinheitlicht und vervollkommnet sie² und fußt zugleich auf den umfangreichen theoretischen Untersuchungen zur administrativen Verantwortlichkeit in der sowjetischen Verwaltungsrechtswissenschaft.⁶

Verwaltungsrechtsverletzungen und ihre Verhütung

Das Grundlagengesetz enthält keine Verwaltungsrechtstatbestände und ist insofern in seinem Aufbau mit dem in der DDR geltenden Gesetz zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten — OWG — vom 12. Januar 1968 (GBl. I Nr. 3 S. 101) vergleichbar.

In Art 7 des Grundlagengesetzes werden die Verwaltungsrechtsverletzungen — in Abgrenzung von Straftaten und anderen Rechtsverletzungen — als rechtswidrige, schuldhaft (vorsätzlich oder fahrlässig) begangene Handlungen definiert, die sich gegen die staatliche und gesellschaftliche Ordnung, das sozialistische Eigentum, die Rechte und Freiheiten der Bürger und die Tätigkeit der staatlichen Organe richten und für die Rechtsvorschriften die administrative Verantwortlichkeit vorsehen.

Diese materiellrechtliche Charakterisierung weist bereits darauf hin, daß die Verwaltungsrechtsverletzungen nicht mit den bei uns in § 2 OWG genannten Ordnungswidrigkeiten gleichgesetzt werden können. So sind z. B. im sowjetischen Recht auch geringfügige Eigentumsdelikte⁷ als Verwaltungsrechtsverletzungen charakterisiert. Diese Rechtsverletzungen werden in der DDR als Verfehlungen verfolgt. Während im Recht der DDR Rechtsverletzungen, die dem Wortlaut nach einem Straftatbestand entsprechen, nach § 3 StGB aber keine Straftat darstellen, nur dann als Ordnungswidrigkeiten verfolgt werden, wenn dafür im Ordnungswidrigkeitsrecht ein entsprechender Tatbestand existiert, ist im sowjetischen Recht generell die Möglichkeit gegeben, von strafrechtlicher Verantwortlichkeit abzusehen und administrative Maßnahmen anzuwenden. Voraussetzung dafür ist, daß die Handlung zwar dem Wortlaut eines Straftatbestands entspricht, jedoch kein kriminelles Gewicht erlangt und die Strafandrohung eine im Gesetz festgelegte Grenze nicht überschreitet (z. B. nicht höher ist als ein Jahr Freiheitsstrafe).⁸

Mit dem Grundlagengesetz wird auf die Vorbeugung und Bekämpfung dieser Rechtsverletzungen durch staatliche und gesellschaftliche Kräfte orientiert. Die Vorbeugung steht hier an vorderster Stelle des Grundlagengesetzes (Art. 4). Vor allem die staatlichen Organe, gesellschaftlichen Organisationen und Arbeitskollektive werden verpflichtet, Maßnahmen einzuleiten und durchzusetzen, die auf die Beseitigung von Ursachen und Bedingungen von Rechtsverletzungen sowie auf die Erziehung der Bürger zu Disziplin und zur Einhaltung der Gesetze gerichtet sind.

Die örtlichen Sowjets haben die Vorbeugung von Verwaltungsrechtsverletzungen in ihrem Territorium zu koordinieren. Sie leiten die Arbeit der Kommissionen und Organe, die über die einzelnen Verwaltungsrechtsverletzungen entscheiden. Sie haben zu gewährleisten, daß die Maßnahmen der administrativen Verantwortlichkeit durch die ihnen rechenschaftspflichtigen Organe im Rahmen ihrer Kompetenz und entsprechend den Rechtsvorschriften ausgesprochen werden. Die systematische Kontrolle der Anwendung von Maßnahmen administrativer Verantwortlichkeit durch die jeweils übergeordneten Organe, die staatsanwaltschaftliche Aufsicht sowie die Rechtsmittelregelung garantieren weiter die strikte Wahrung der Gesetzlichkeit (Art. 5).

Inhalt und rechtliche Grundlagen der administrativen Verantwortlichkeit*¹⁶

Die administrative Verantwortlichkeit besteht für Personen vom vollendeten 16. Lebensjahr an (Art. 8) und wird für verschiedene Personengruppen differenziert. Das ist vergleichbar mit dem auch im Ordnungswidrigkeitsrecht der DDR verwirklichten Grundsatz, die gesamte Breite der staatlichen und gesellschaftlichen Möglichkeiten für die Erziehung der Rechtsverletzer zu nutzen (vgl. §§ 10, 11, 16, 22 Abs. 2, 29 bis 32 OWG).

Nach dem Grundlagengesetz sind bei Jugendlichen von 16 bis 18 Jahren in der Regel nur die Maßnahmen anwendbar, die in den Rechtsvorschriften für die Kommissionen für die Angelegenheiten Minderjähriger vorgesehen sind.⁹ Diesem Grundsatz entspricht es auch, daß bei der Übergabe von Materialien über Verwaltungsrechtsverletzungen an ein Kameradschaftsgericht, an eine gesellschaftliche Organisation oder an das Arbeitskollektiv dann keine Maßnahmen der administrativen Verantwortlichkeit anzuwenden sind, wenn unter Berücksichtigung der Rechtsverletzung und der Persönlichkeit des Rechtsverletzers zu erwarten ist, daß die gesellschaftliche erzieherische Einwirkung ausreicht (Art. 10).

Bei geringfügigen Verwaltungsrechtsverletzungen kann überhaupt von Maßnahmen der administrativen Verantwortlichkeit abgesehen und ein mündlicher Verweis erteilt werden (Art. 11). Das ist etwa mit den in § 13 Abs. 4 OWG enthaltenen Maßnahmen vergleichbar.

Während das Ordnungswidrigkeitsrecht der DDR hinsichtlich der Schuldausschließungs- und Rechtfertigungsgründe eine globale Aussage enthält (Unmöglichkeit zu pflichtgemäßem Verhalten, § 9 Abs. 2 OWG), werden im Grundlagengesetz — ausgehend vom Charakter der Verwaltungsrechtsverletzung — Notwehr und Notstand wie die objektive Unmöglichkeit, sich pflichtgemäß zu verhalten, als Gründe für den Ausschluß der administrativen Verantwortlichkeit formuliert.

Das Grundlagengesetz legt die Kompetenz für die Rechtsetzung auf dem Gebiet der administrativen Verantwortlichkeit fest (Art. 3). Die UdSSR regelt danach die Prinzipien und die allgemeinen Bestimmungen der Gesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken über Verwaltungsrechtsverletzungen, das Verwaltungsstrafverfahren und die Zuständigkeit für dessen Durchführung. Enumerativ sind die Gebiete bestimmt, auf denen die UdSSR die administrative Verantwortlichkeit für die Verletzung verbindlicher Verhaltensforderungen fixiert.

Der Zuständigkeit der Unionsrepubliken unterliegt die Bestimmung der administrativen Verantwortlichkeit auf allen übrigen Gebieten. In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß in diesem Rahmen gemäß