

Volksvertretung und Gesetzlichkeit

Anwendung verwaltungsrechtlicher Sanktionen durch örtliche Räte

Dozent Dr. sc. WOLFGANG BERNET,
Sektion Staats- und Rechtswissenschaft
der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Die Sanktionen sind als Rechtsfolge für die Verletzung gesetzlich vorgeschriebener oder vertraglich übernommener Pflichten mit der differenzierten Anwendung von Überzeugung und Zwang in der staatlichen Leitung verbunden.¹ Sie sind Bestandteil des Verwaltungsrechts. Bei der Durchsetzung des sozialistischen Verwaltungsrechts stehen sich nicht staatliche Organe als Absender von Rechtsakten (auch Sanktionen) einerseits und Betriebe, Genossenschaften, Einrichtungen und Bürger als Adressaten dieser Akte andererseits formal gegenüber. Jegliche Rechtsverwirklichung in der sozialistischen Gesellschaft ist mit der Gestaltung eines auf positive Verhältnisse gerichteten gemeinsamen Interesses verbunden. Verhängt ein staatliches Leitungsorgan eine Sanktion wegen einer Rechtsverletzung, dann vertritt es damit objektiv die Interessen der Gesellschaft und zugleich auch des einzelnen. Im Sozialismus dient diese Reaktion eines staatlichen Organs der Durchsetzung von Ordnung und Sicherheit.

Auf Rechtsverletzungen (wie z. B. Errichtung eines Wochenendhauses ohne staatliche Zustimmung oder die Ableitung ungereinigten Gebrauchswassers in die Gewässer) muß im Interesse der Gesellschaft auch mit Sanktionen reagiert werden können. Das ist eine zutiefst demokratische Methode der sozialistischen staatlichen Leitung. In diesem demokratischen Leitungsprozeß, den das Verwaltungsrecht maßgeblich mitgestaltet, geht es darum, die verfassungsmäßigen Grundrechte des Bürgers zu fördern und den Bürger als aktiv handelnde Persönlichkeit zu achten. Der Bürger ist schließlich der sensibelste Adressat jeglicher staatlicher Entscheidungen, in besonderem Maße aber der Sanktionen.*^{1, 2} Das ist bei der Rechtsanwendung strikt zu beachten. Es geht hier um besonders sorgfältig vorzunehmende gerechte, differenziert und dabei einheitlich anzuwendende Sanktionen, die der Disziplinierung von Rechtsverletzern dienen. Gleichzeitig wird mit der Sanktion präventiv auf die Einhaltung der Gesetzlichkeit gewirkt und die positive Einstellung zu Gerechtigkeit, Sicherheit und Ordnung gefördert.

Verhältnis von Zwang und Überzeugung

Weder eine Unterschätzung der Sanktionen (Nichtanwendung oder nicht gehörige Anwendung) noch eine überzogene Härte erzielt bei der Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse das angestrebte Ergebnis. Es entspricht dem Stand des entwickelten Bewußtseins der Bürger, ihrer Einstellung zu Recht und Gesetzlichkeit und damit auch den Prinzipien der sozialistischen Demokratie, daß sie das Verwaltungsrecht in der Regel freiwillig und bewußt einhalten. Eine nur durch Verwaltungszwang in Form der Sanktionen gefestigte Gesetzlichkeit würde deshalb nicht dazu beitragen, die Initiativen des bewußten, für die sozialistische Ordnung tätigen Staatsbürgers zu fördern. Die freiwillige Einhaltung der sozialistischen Rechtsnormen ist allerdings stets mit dem Erfordernis gekoppelt, Verletzungen des Rechts in gebührender Weise zu ahnden.³

Wie meine Untersuchungen in der Praxis ergaben, wenden die örtlichen Staatsorgane die verwaltungsrechtlichen Sanktionen nicht überzogen an. Nicht selten wird sogar

die Meinung vertreten, daß verwaltungsrechtliche Sanktionen dem Sozialismus wesensfremd und im Grunde ein Relikt der bürgerlichen Verwaltungsbürokratie seien. So ist z. B. in manche Entwürfe neuer Ortssatzungen zunächst überhaupt keine Sanktion aufgenommen worden. In anderen Fällen werden Sanktionen nur zögernd angewendet. Diese Einstellung beruht m. E. auch darauf, daß es noch zu wenig theoretischen Vorlauf in der verwaltungsrechtlichen Arbeit zu diesen Fragen gibt und deshalb dazu nicht ausreichend Kenntnisse vermittelt werden.

Die Erfassung des Verhältnisses von Überzeugung und Zwang ist eines der grundlegenden Probleme, das der sicheren Anwendung verwaltungsrechtlicher Sanktionen dient. Dabei hat die Leninsche Aussage, daß vor allem zu überzeugen und dann erst Zwang anzuwenden ist, uneingeschränkte Gültigkeit.⁴ Sie muß aber in der Praxis dialektisch angewendet werden. Sowohl die Überzeugungsarbeit als auch die Zwangsanwendung in Form von verwaltungsrechtlichen Sanktionen entsprechen den Prinzipien der sozialistischen Demokratie. Beide Methoden der staatlichen Leitungstätigkeit beruhen auf den Prinzipien der sozialistischen Demokratie und dienen der Verwirklichung der Diktatur des Proletariats als einer Form staatlicher Machtausübung der Arbeiterklasse.

E. Buchholz hat in der strafrechtlichen Literatur das Verhältnis von Überzeugung und Zwang auch mit gültigen Ergebnissen für die verwaltungsrechtliche Arbeit dargestellt, indem er schreibt: „Aufgabe der mit der Zwangsanwendung zu verbindenden Überzeugung ist, das Warum des strafrechtlichen Verbots zu erläutern, zu einer bewußten und freiwilligen Abstandnahme von gesellschaftswidrigen Verhaltensweisen, zu bewußter Disziplin zu führen — und in diesem Maße Zwang schrittweise entbehrlich zu machen.“⁵ Diese Position gilt m. E. auch für die verwaltungsrechtliche Arbeit, weil sie die Verbindung der Methoden von Überzeugung und Zwang sowie ihre soziale Perspektive deutlich hervorhebt.

Differenzierte Anwendung der Sanktionen

Die örtlichen Staatsorgane haben die Rechtspflicht, bei Störungen der Ordnung und Sicherheit die von den gesetzlich ermächtigten zentralen Staatsorganen erlassenen verwaltungsrechtlichen Sanktionen maßvoll, ausgewogen und konsequent anzuwenden. Das ist ein Teil ihrer Verantwortung als Organe der Arbeiter- und Bauern-Macht.

In diesem Prozeß der konkreten Anwendung verwaltungsrechtlicher Sanktionen tritt am häufigsten die Frage nach der angemessenen Höhe der Geldstrafe für eine begangene Ordnungswidrigkeit auf. Das OWG legt den generellen Strafrahmen fest, der in über 200 speziellen Normativakten weiter konkretisiert ist. Vorsitzende der örtlichen Räte stellen z. B. häufig die Frage, wie der in § 10 der VO über die Verantwortung der Räte der Gemeinden, Stadtbezirke, Städte und Kreise bei der Errichtung und Veränderung von Bauwerken der Bevölkerung (BauverantwortungsVO) vom 20. März 1972 (GBl. II Nr. 26 S. 293) i. d. F. der VO vom 31. August 1978 (GBl. I Nr. 40 S. 425) gesetzte Rahmen von 10 bis 300 Mark nach objektiven Kriterien für den konkreten Einzelfall anzuwenden ist.

In § 10 Abs. 1 Ziff. a bis c der BauverantwortungsVO sind die Fälle aufgeführt, in denen eine Ordnungsstrafe von 10 bis 300 Mark zulässig ist. Innerhalb dieser normierten Gruppen muß in der Praxis differenziert werden. Meine Untersuchungen haben ergeben, daß für annähernd gleiche Ordnungswidrigkeiten auf dem Gebiet der Bevölkerungsbauten (aber auch der Wohnraumlentung und der Staatlichen Bauaufsicht⁶) die Höhe der Ordnungsstrafen außerordentlich unterschiedlich innerhalb des im Gesetz vorgegebenen Rahmens bemessen war. Diese Unterschiedlichkeit