

Erfahrungen aus der Praxis

Anwendung von Zwangsgeld durch staatliche Organe

Sozialistische Anschauungen über gesellschaftliche Erfordernisse und Interessen und die diesen Anschauungen entsprechenden Einstellungen und Haltungen der Bürger bewirken, daß rechtlich festgesetzte Pflichten von ihnen bewußt erfüllt werden. Bei abweichendem Verhalten von der Norm ist — der Grundorientierung zur Gewährleistung der sozialistischen Gesetzlichkeit folgend — die Überzeugung als Hauptmethode anzuwenden. Der Einsatz von Zwang kann und muß zur Durchsetzung der Rechtspflichten die Ausnahme sein. Damit jedoch die Erfüllung von Pflichten in jedem Fall gewährleistet werden kann, und da eine Zwangsregelung selbst überzeugend und erzieherisch wirkt — ja Bestandteil der im Recht verkörperten Einheit von Zwang und Überzeugung ist —, bedarf es nach wie vor der gesetzlichen Festlegung der Möglichkeit des Einsatzes von Zwang.¹ Soweit Rechtsvorschriften eine Zwangsgeldregelung vorsehen, gilt das auch für diese Form staatlichen Zwangs.^{1,2}

Aus diesen Gründen sind solche Überlegungen der Mitarbeiter staatlicher Organe gerechtfertigt, nach denen das Erreichen des sozialen Ziels einer Norm (nicht nur des normgerechten Verhaltens des Normadressaten) zunächst ohne Zwanganwendung gewährleistet werden sollte. So weist z. B. die Arbeit vieler Kreis-Hygieneinspektionen auf die Möglichkeit hin, Verstöße gegen Hygienebestimmungen über Aussprachen, Belehrungen usw. zu überwinden. Aus eben diesen Gründen ist aber andererseits auch solchen Auffassungen entgegenzutreten, die eine Zwangsgeldregelung von vornherein als unanwendbar ansehen und damit nicht nur den Einsatz von Zwang in einzelnen Fällen, sondern dessen Regelung überhaupt für ungerechtfertigt halten.

Die Praxis der Zwangsgeldanwendung beweist, daß Zwangsgeld nur im Ausnahmefall angewendet wird. Das gestattet allerdings kaum gültige Schlußfolgerungen über die gesellschaftliche Effektivität der Zwangsgeldregelungen. Zur Erreichung des sozialen Zieles eines Gesetzes — und das wird allgemein als umfassendes Wirksamkeitskriterium verstanden³ — trägt weniger die Anwendung des Zwangsgeldes in Einzelfällen, als vielmehr dessen Regelung als gesetzliche Möglichkeit bei, Zwangsgeld zu erheben. Außerdem dürfte die Zwangsgeldregelung a priori weniger auf die Beeinflussung aller abgestellt sein, als vielmehr auf die Einflußnahme auf einige unverantwortlich Handelnde, um — soweit erforderlich — in jedem einzelnen Fall staatliche Forderungen durchsetzen zu können.

Die unterschiedliche Zahl von Verfahren zur Erhebung von Zwangsgeld auf den einzelnen Sachgebieten (Hygiene, Bau usw.) macht allerdings auf differenzierte praktische Bedürfnisse für dessen Anwendung aufmerksam. Von den mannigfaltigen Gründen, die die Häufigkeit der Anwendung bestimmen (unterschiedliche Pflichtenlagen, Verhaltensanforderungen, Handlungsmotivationen, moralische Haltungen und Einstellungen, soziale Positionen der Betroffenen usw.), scheint mir vor allem der wichtig, daß ein Erfolg auch durch Überzeugung und mit anderen Mitteln des Zwangs zu erreichen ist. So kann auf dem Gebiet der Hygiene das soziale Ziel der Norm in Ausnahmefällen wirksamer mit Ordnungsstrafen (Lebensmittelhygiene) oder mit unmittelbarem Zwang (Infektionsschutz) angestrebt werden. Auf eine Rechtspflichtverletzung kann — auch mit vorbeugender Wirkung — unmittelbar mit Ordnungsstrafmaßnahmen reagiert werden; die Erfüllung der Rechtspflicht kann, weil erforderlich, ohne Verzug bewirkt werden. Dagegen gibt es auf dem Bausektor bei Nichterfüllung der Auflage, ein ohne staatliche Genehmigung errichtetes Gebäude wieder abzureißen, als einziges Mittel zur Durchsetzung dieser staatlichen Entscheidung das Verfahren zur Erhebung von Zwangsgeld. Seine Durchführung ist vor Anwendung der Ersatzvornahme verbindlich vorgeschrieben; eine Ordnungsstrafmaßnahme

gegen die rechtswidrige Errichtung oder Veränderung eines Bauwerks wäre nicht zur Wiederherstellung des vorhergehenden Zustandes geeignet.⁴

Die seltene Anwendung von Zwangsgeld wird häufig damit begründet, daß andere Formen des Zwangs, insbesondere Ordnungsstrafmaßnahmen, ausreichend, zeit- und aufwandsparender oder wirkungsvoller seien.⁵

Tatsächlich gibt es Rechtsvorschriften, nach denen bei bestimmten Handlungskomplexen sowohl die Anwendung von Zwangsgeld als auch von Ordnungsstrafmaßnahmen gegenüber ein und derselben Person möglich ist. Und tatsächlich wirken Ordnungsstrafregelungen und -maßnahmen ebenso wie Zwangsgeldregelungen und einzelne Zwangsgelderhebungen vorbeugend. Die Möglichkeit der Wahl zwischen Ordnungsstrafmaßnahme und Zwangsgeld ergibt sich logischerweise daraus, daß Ordnungsstrafregelungen wie Zwangsgeldregelungen objektiv die Nichterfüllung einer Rechtspflicht voraussetzen. Sie wirken beide vorbeugend, weil ein gesetzlich angedrohter Nachteil vermieden werden soll.

Ordnungsstrafmaßnahmen und Zwangsgeld haben aber auch unterschiedliche spezifische Funktionen. Sie sind infolgedessen an unterschiedliche Voraussetzungen gebunden und lösen verschiedenartige Rechtsfolgen aus. Mit der in einer Sache nur einmal anwendbaren Ordnungsstrafmaßnahme wird die schuldhaft begangene Pflichtverletzung einer natürlichen Person geahndet. Mit der ggf. wiederholten Erhebung von Zwangsgeld soll die Pflichterfüllung einer natürlichen oder juristischen Person erreicht werden. Auf Grund dieser unterschiedlichen Funktion können — was in der Praxis hin und wieder auch geschieht — Ordnungsstrafmaßnahmen und Zwangsgeld nebeneinander (bzw. nacheinander) angewandt werden.

Das Zwangsgeld kann grundsätzlich eine Ordnungsstrafmaßnahme wegen einer begangenen Rechtspflichtverletzung nicht ersetzen, da seine Erhebung jederzeit durch die Erfüllung der Pflicht vermieden werden kann. Demgegenüber erreicht man mit einer Ordnungsstrafmaßnahme, mit der eine begangene Pflichtverletzung „abgegolten“ wird, nicht unbedingt die noch ausstehende Pflichterfüllung, denn kein Bürger darf für ein und dieselbe Handlung wiederholt ordnungsstrafrechtlich verantwortlich gemacht werden. So zwingt z. B. eine Ordnungsstrafmaßnahme wegen der widerrechtlichen Errichtung eines Bauwerks den Bürger nicht zum gesellschaftlich erforderlichen Abbruch des Gebäudes. Ist aber gleichzeitig die Erhebung von Zwangsgeld zulässig, dann erscheint auch bei sog. Dauerordnungswidrigkeiten⁶ seine Anwendung zweckmäßiger als wiederholte ordnungsstrafrechtliche Maßnahmen für aufeinanderfolgende (andauernde) Ordnungswidrigkeiten. Es muß folglich stets

1 Vgl. Marxistisch-leninistische Staats- und Rechtstheorie, Lehrbuch, Berlin 1980, S. 615 ff. (624); Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Berlin 1979, S. 261 ff.; Autorenkollektiv, Zur Wirksamkeit rechtlicher Sanktionen bei der weiteren Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft, Berlin 1978, S. 24 ff.

2 Diesem Beitrag liegen Erfahrungen zugrunde, die im Verwaltungsrechtspraktikum von Studenten der Karl-Marx-Universität in 40 Kreisen, Städten, Stadtbezirken und Gemeinden zur Zwangsgelderhebung auf der Grundlage des § 40 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen vom 20. Dezember 1965 (GBl. I 1966 Nr. 3 S. 29) bzw. des § 36 des Gesetzes vom 3. Dezember 1982 (GBl. I Nr. 40 S. 631), des § 11 der VO über die Verantwortung der Räte der Gemeinden, Stadtbezirke, Städte und Kreise bei der Errichtung und Veränderung von Bauwerken der Bevölkerung vom 22. März 1972 (GBl. II Nr. 26 S. 293) und des § 29 der VO über die Staatliche Bauaufsicht vom 30. Juli 1981 (GBl. I Nr. 26 S. 313) gesammelt wurden. Zu den allgemeinen Grundsätzen über die Anwendung von Zwangsgeld vgl. Verwaltungsrecht, Lehrbuch, S. 273 ff.

3 Vgl. Autorenkollektiv, Effektivität der Rechtsnormen, Berlin 1982, S. 30 ff.

4 Das haben auch Untersuchungen des Verfassungs- und Rechtsausschusses der Volkskammer ergeben (vgl. H. Krüger, „Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten“, NJ 1982, Heft 7, S. 310 ff. [311]).

5 Zu den Unterschieden zwischen Ordnungsstrafmaßnahmen und Zwangsgeld vgl. Fragen und Antworten, NJ 1982, Heft 7, S. 327, und zur Anwendung von Ordnungsstrafmaßnahmen und Zwangsgeld bei der Errichtung und Veränderung von Bauwerken der Bürger Fragen und Antworten, NJ 1982, Heft 8, S. 375 f.

6 Vgl. W. Surkau, „Zur Ahndung von Dauerordnungswidrigkeiten“, NJ 1974, Heft 16, S. 500.