

Veröffentlichung von Übersichten über die geltenden Bestimmungen gewährleistet ist. Dazu ist der Minister der Justiz nach § 43 Abs. 3 OWG verpflichtet. Ein Ordnungswidrigkeitengesetzbuch würde zwar eine Gesamtkodifikation darstellen, müßte jedoch, um ständige Änderungen zu vermeiden, im wesentlichen Ordnungstrafbestimmungen als Blankettbestimmungen enthalten. Das allerdings würde dem Bestreben, Blankettbestimmungen einzuschränken, entgegenwirken.³

Wie bisher sollten Ordnungstrafbestimmungen in Gestalt von einfachen Einzelatbeständen oder Tatbestandskatalogen abgefaßt werden. Blankettbestimmungen sollten nur dort erlassen werden, wo es aus rechtspraktischen Gründen unvermeidbar ist (z. B. § 20 Abs. 1 Buchst. a Brandschutzgesetz). Das hat nicht nur Bedeutung für die Rechtsanwendung, sondern ist auch für die Rechtsinformatik⁴ von praktischem Wert, denn auch ordnungsflechtliche Normen müssen „computerfreundlich“ formuliert werden.

Für die Weiterentwicklung des Ordnungswidrigkeitsrechts ist auch zu überlegen, ob es zu einer Vereinigung mit dem Verfehlungsrecht kommen sollte^{5 6}, zumal die Unterschiede zwischen Verfehlungen und den Ordnungswidrigkeiten, die an Straftaten angrenzen, seit 1968 immer mehr geschwunden sind. Wir gehen deshalb davon aus, daß es sich hierbei um wesensgleiche Rechtsverletzungen handelt.

Probleme ergaben sich bisher bei der praktischen Handhabung dieses nicht einfach zu überschauenden Systems. Das hat mit dazu geführt, daß in den vergangenen Jahren das Verfehlungsrecht tatbestandsmäßig nicht weiter ausgebaut wurde. Rechtsverletzungen, die der ursprünglichen konzeptionellen Anlage entsprechend eher zu den Verfehlungen zu rechnen waren, wurden in Ordnungswidrigkeitstatbeständen erfaßt.

Bei einer solchen Vereinheitlichung von Verfehlungen und Ordnungswidrigkeiten sind viele rechtliche Probleme zu lösen, zumal die Tatbestände in den verschiedensten Normativakten geregelt sind. So müßte bei einer Vereinheitlichung dieser beiden Arten von Rechtsverletzungen z. B. geklärt werden, in welchem Verhältnis die bisher statuierten Untersuchungspflichten der Deutschen Volkspolizei gemäß § 100 StPO, bei denen nach Abs. 3 dieser Bestimmung die Durchsuchung und Beschlagnahme zulässig sind, zu den wesentlich weniger schwerwiegenden verfahrensmäßigen Maßnahmen des § 24 Abs. 4 OWG (nur Beschlagnahme) stehen.

Die Vereinigung von Ordnungswidrigkeiten und Verfehlungen stellt auch höhere Anforderungen an die Legaldefinition der Ordnungswidrigkeiten. Da nach § 5 Abs. 3 OWG Ordnungstrafen bis zu 10 000 M (nach § 15 Abs. 1 ZollG sogar bis zu 20 000 M oder bis zur fünffachen Höhe des Wertes der mitgeführten Waren) ausgesprochen werden können, erscheint die materielle rechtliche Kennzeichnung der Ordnungswidrigkeiten in § 2 Abs. 1 OWG als Disziplinlosigkeiten, die die Interessen der sozialistischen Gesellschaft oder einzelner Bürger nicht erheblich verletzen, nicht mehr ausreichend.

Die Definition der Ordnungswidrigkeiten sollte daher von zwei Gruppen ausgehen: von Disziplinlosigkeiten und von schwerwiegenderen Ordnungswidrigkeiten, die als gesellschaftsstörend anzusehen sind. F. Jvüller und A. Grünberg haben folgenden Vorschlag für eine künftige Legaldefinition zur Diskussion gestellt:

„Ordnungswidrigkeiten sind schuldhaft begangene Rechtsverletzungen, die hinsichtlich der Art und Schwere der Handlung

- eine Disziplinlosigkeit zum Ausdruck bringen und damit die Interessen der sozialistischen Gesellschaft oder der Bürger geringfügig verletzen oder
- die auf Grund ihres gesellschaftsstörenden Charakters weitgehende Interessen der Gesellschaft oder der Bürger beeinträchtigen, aber nicht den Charakter von Straftaten besitzen.“⁶

Zur sachlichen Zuständigkeit ist zu überlegen, ob sie weiter ausgedehnt, so beibehalten oder eingeschränkt werden soll. Mit dem Stand vom 1. Juli 1989 gab es 102 verschiedene Ordnungstrafbefugte. In diesem Zusammenhang ist nochmals zu prüfen, ob im Bereich der örtlichen Räte der in § 7 Abs. 2 OWG genannte Kreis der Ordnungstrafbefugten verändert werden müßte. Schon jetzt wurden in Ordnungstrafbestimmungen Leiter von Fachorganen als Ordnungstrafbefugte vorgesehen.

Schuld im Ordnungswidrigkeitsrecht

Bei der Anwendung des Ordnungswidrigkeitsrechts, in wissenschaftlichen Arbeiten⁷ und auch in den Diskussionen zum neuen OWG/OWVO-Kommentar⁸ wurden die Grenzen der Verantwortlichkeitsregelung des OWG sichtbar. Zunächst kommt es darauf an, den Unterschied zwischen Vorsatz und

Fahrlässigkeit für den Praktiker deutlicher zu formulieren.^{9 10} Eindeutig sollte aus der Formulierung des Gesetzes hervorgehen, daß es sich beim ordnungsrechtlichen Vorsatz um bewußte und bei der Fahrlässigkeit um unbewußte Pflichtverletzungen (infolge von Leichtfertigkeit und mangelnder Aufmerksamkeit) handelt. Bei der Neufassung des § 9 Abs. 2 OWG könnte an den Standpunkt zur Schuldfeststellung im neuen OWG/OWVO-Kommentar angeknüpft werden.¹⁰ Außerdem sollten auch die Schlußausschließungs- und Rechtfertigungsgründe in einem neuen OWG ausdrücklich geregelt werden. Im Kommentar wird vorgeschlagen, die Rechtfertigungsgründe aus dem StGB und ZGB in Gesetzesanalogie auch bei Ordnungswidrigkeiten anzuwenden. Das ist zwar legitim, aber für den Rechtsanwender zu aufwendig, wenn er sich erst in anderen Gesetzbüchern über den Inhalt dieser Bestimmungen informieren muß (die meisten Ordnungstrafbefugten sind keine Juristen).

Neu durchdacht werden muß auch die Problematik der Verantwortlichkeit juristischer Personen. So sind die im Wirtschaftsrecht enthaltenen Regelungen über juristische Personen (z. B. §§ 3 Abs. 4, 6 Abs. 2, 31 Abs. 2 KorribinatsVO) bei der Neufassung des § 9 Abs. 3 OWG zu beachten.

Ordnungstrafmaßnahmen und Zumessungskriterien

Die bisherigen Änderungen des Katalogs der Ordnungstrafmaßnahmen (§§ 5 und 6 OWG) bezogen sich auf die Anhebung der oberen Grenze der Ordnungstrafen sowie des Ordnungsgelds. Bislang ist weder in der Rechtswissenschaft noch in der Praxis eine neue Ordnungstrafmaßnahme vorgeschlagen worden. Nach unserer Auffassung ist hier insbesondere der Verwaltungsrechtswissenschaft eine Aufgabe gestellt.

Wie die Analyse der Anwendung von Ordnungstrafmaßnahmen zeigt, werden einige Ordnungstrafmaßnahmen nur selten ausgesprochen. Dazu gehört z. B. der Verweis (§ 5 Abs. 1 Ziff. 1 OWG). Ob sich seine anfangs angemessene Wirksamkeit in der Praxis nicht erwiesen hat oder ob Ordnungstrafbefugte in den Fällen, in denen er hätte angewendet werden können, aus verwaltungsökonomischen Gründen eine mündliche Belehrung (§ 13 Abs. 4 OWG) vorgezogen haben oder ob eine solche Maßnahme von vornherein als nicht wirksam angesehen wurde, muß erst noch näher untersucht werden.

Die Ordnungstrafe (§ 5 Abs. 1 Ziff. 2 OWG) wird am meisten angewendet. Für die Bemessung ihrer Höhe erscheint uns auch für die Zukunft der in §§ 5 und 42 OWG enthaltene Rahmen als ausreichend.

Bei einer Neufassung des Katalogs der Maßnahmen ordnungsrechtlicher Verantwortlichkeit sollte berücksichtigt werden, daß die Ordnungstrafmaßnahme „amtliche Veröffentlichung auf Kosten des Rechtsverletzers“ (§ 6 Abs. 1 Ziff. 6 OWG) bisher in keiner Ordnungstrafbestimmung vorgesehen ist. Auch die Aufforderung an den verpflichteten Bürger, den verletzten Rechtszustand wiederherzustellen, und Durchführung von Maßnahmen auf seine Kosten (Ersatzvornahme), wenn er dieser Aufforderung nicht nachkommt (§ 6 Abs. 1 Ziff. 4 OWG), war bis zum 17. Mai 1989 berechtigt in keine Ordnungstrafbestimmung aufgenommen worden. In § 35 Abs. 2 der 1. DVO zum Landeskulturgesetz (NaturschutzVO) vom 18. Mai 1989 (GBl. I Nr. 12 S. 159) wurde die Ersatzvornahme erstmalig als Ordnungstrafmaßnahme vorgesehen.

Unbeschadet dieser Tatsache vertreten wir die Auffassung, die amtliche Veröffentlichung und die Ersatzvornahme aus dem Katalog des § 6 OWG zu entfernen. Für die amtliche

3 W. Surkau, „Normative Ausgestaltung des Ordnungswidrigkeitsrechts“, NJ 1986, Heft 3, S. 117.

4 I. Bönninger/K. Bönninger, „Das Treffen von Entscheidungen in der Rechtsanwendung unter Einbeziehung eines Rechners (dargestellt auf dem Gebiet des Rechts der öffentlichen Straßen)“, Staat und Recht 1985, Heft 4, S. 325.

5 G. Teichler, „Reaktionen auf Rechtsverletzungen im unteren Grenzbereich des Strafrechts“, NJ 1986, Heft 11, S. 463; W. Surkau, „Abgrenzung zwischen Ordnungswidrigkeiten und Verfehlungen“, NJ 1986, Heft 8, S. 340.

6 F. Müller, Vergleich der materiell- und verfahrensrechtlichen Regelungen des Ordnungswidrigkeitsrechts der DDR mit denen der UdSSR, der UVR, der CSSR und der VR Polen, Diss. A, Hochschule der Deutschen Volkspolizei „Karl Liebknecht“, Berlin 1988, S. 156; A. Grünberg, Abgrenzungskriterien zur Untersuchung der unbefugten Benutzung von Kraftfahrzeugen nach § 13 OWVO von der nach § 201 StGB sowie Erfahrungen bei der Zumessung von Ordnungstrafen, Diplomarbeit, Hochschule der Deutschen Volkspolizei „Karl Liebknecht“, Berlin 1989, S. 32.

7 Vgl. z. B. W. Surkau, „Fälle des Ausschlusses ordnungsrechtlicher Verantwortlichkeit“, NJ 1983, Heft 9, S. 378; ders., „Prüfung ordnungsrechtlicher Verantwortlichkeit“, NJ 1982, Heft 8, S. 372; N. Frank, „Zur verwaltungsrechtlichen Verantwortlichkeit“, Diss. B, Berlin 1984.

8 OWG/OWVO-Kommentar, Berlin 1989.

9 Vgl. W. Surkau, „Bemerkungen zur Kommentierung des Ordnungswidrigkeitsrechts“, NJ 1970, Heft 5, S. 139 ff. (140 f.).

10 Vgl. OWG/OWVO-Kommentar, a. a. O., Anm. 2.1.–bis 2.4. zu § 9 OWG (S. 39 f.).