

Ordnungswidrigkeitenrecht für Verwaltungsbehörden

2. erweiterte und überarbeitete Auflage

**Marion Böttcher
Harald Wilhelm**



Schriftenreihe an der FHVR Hof



Ordnungswidrigkeiten- recht

für Verwaltungsbehörden

von Marion **Böttcher** und Harald **Wilhelm**

2. erweiterte und überarbeitete Auflage

Rechtsstand: Mai 2012

©2012 Marion Böttcher, Harald Wilhelm, Hof

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Autoren unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung 1

- 1.1 *Verwaltungsverfahren, Bußgeldverfahren, Strafverfahren*
- 1.2 *Grundbegriffe*

2. Zusammentreffen von Straftat und Ordnungswidrigkeit

- 2.1 *Zusammentreffen von Straftat und Ordnungswidrigkeit in einer Handlung, § 21 OWiG*
- 2.2 *Mischtatbestände (Unterfall des § 21 Abs. 1 Satz 1 OWiG)*
- 2.3 *Zusammentreffen von Straftat und Ordnungswidrigkeit bei mehreren Handlungen, aber in einer Tat, § 40 OWiG*

3. Wesentliche Grundsätze des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts

- 3.1 *Bestimmtheitsgrundsatz, Rückwirkungsverbot, Analogieverbot, Art. 103 Abs. 2 GG, § 1 StGB, § 3 OWiG*
 - 3.1.1 *Bestimmtheitsgrundsatz*
 - 3.1.2 *Verbot der Rückwirkung von Strafbarkeit und Strafe*
 - 3.1.3 *Verbot der Analogie zur Begründung der Strafbarkeit, Strafe und Auslegung*
 - 3.1.4 *Verbot von Gewohnheitsrecht*
- 3.2 *Opportunitätsgrundsatz, § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG und Offizial- oder Legalitätsprinzip, § 152 Abs. 2 StPO*
- 3.3 *Untersuchungsgrundsatz, § 160 Abs. 2 StPO i.V.m. § 46 Abs. 1 OWiG*
- 3.4 *Grundsatz der freien Beweiswürdigung, § 261 StPO i.V.m. § 46 Abs. 1 OWiG*
- 3.5 *Beweislast im Bußgeldverfahren, § 136 Abs. 1 Satz 2 StPO, § 46 Abs. 1 OWiG*
- 3.6 *Unschuldsvermutung und der Grundsatz „in dubio pro reo“*
- 3.7 *Schuldgrundsatz, § 46 Abs. 1 StGB*
- 3.8 *Anspruch auf rechtliches Gehör, Art. 103 Abs. 1 GG, §§ 55, 46 Abs. 1 OWiG, § 163 a StPO*

4. Das Ordnungswidrigkeitengesetz

5. Das Strafgesetzbuch

6. Die Strafprozessordnung

7. Grundlagen der Strafbarkeit und Ahndung

- 7.1 *Prüfungsschema: Die vorsätzliche Ordnungswidrigkeit*
- 7.2 *Prüfungsschema: Die vorsätzliche Straftat*

Inhaltsverzeichnis

7.3 *Der Tatbestand*

- 7.3.1 Der objektive Tatbestand
- 7.3.2 Der subjektive Tatbestand
- 7.3.3 Die objektive Bedingung der Strafbarkeit bzw. der Ahndung

8. Das Fahrlässigkeitsdelikt

- 8.1 *Prüfungsschema: Die fahrlässige Ordnungswidrigkeit*
- 8.2 *Prüfungsschema: Die fahrlässige Straftat*
- 8.3 *Der Begriff der Fahrlässigkeit*
- 8.4 *Formen der Fahrlässigkeit*

9. Die Rechtswidrigkeit

- 9.1 *Überblick über die Rechtfertigungsgründe*
- 9.2 *Einzelheiten zu den wichtigsten Rechtfertigungsgründen*
 - 9.2.1 Notwehr und Nothilfe, § 32 StGB, § 15 OWiG
 - 9.2.2 Notstand, § 16 OWiG, § 34 StGB
 - 9.2.3 Einwilligung des Verletzten
 - 9.2.4 Genehmigungen und Erlaubnisse als Rechtfertigungsgründe
- 9.3 *Der Irrtum über Rechtfertigungsgründe*

10. Schuld bzw. Vorwerfbarkeit

- 10.1 *Kinder und Jugendliche, § 12 Abs. 1 OWiG*
- 10.2 *Krankheitsbedingte Schuldunfähigkeit, § 12 Abs. 2 OWiG*
- 10.3 *Verminderte Schuldfähigkeit, § 21 StGB*
- 10.4 *Schuld und Alkohol im Strafrecht, insbesondere im Straßenverkehr*
- 10.5 *Entschuldigungsgründe*
 - 10.5.1 Notwehrexzess, § 15 Abs. 3 OWiG, § 33 StGB
 - 10.5.2 Entschuldigender Notstand, § 35 StGB
 - 10.5.3 Verbotsirrtum, § 11 Abs. 2 OWiG, § 17 StGB

11. Unterlassungsdelikte

- 11.1 *Das echte Unterlassungsdelikt*
- 11.2 *Das unechte Unterlassungsdelikt, § 8 OWiG, § 13 StGB*
 - 11.2.1 Die Garantenstellung
 - 11.2.2 Die Entsprechungsklausel
 - 11.2.3 Der Prüfungsaufbau bei vorsätzlichem, unechtem Unterlassungsdelikt
 - 11.2.4 Der Prüfungsaufbau bei fahrlässigem, unechtem Unterlassungsdelikt

Inhaltsverzeichnis

12. Die Irrtümer

- 12.1 *Tatbestandsirrtum, § 11 Abs. 1 OWiG, § 16 Abs. 1 StGB*
- 12.2 *Verbotsirrtum, § 11 Abs. 2 OWiG, § 17 StGB*
- 12.3 *Subsumtionsirrtum*
- 12.4 *Irrtum über Rechtfertigungsgründe*

13. Täterschaft und Teilnahme

- 13.1 *Einzeltäter*
- 13.2 *Tatbeteiligung mehrerer im Strafrecht*
 - 13.2.1 *Mittelbarer Täter, § 25 Abs. 1 2. Alt. StGB*
 - 13.2.2 *Anstiftung, § 26 StGB*
 - 13.2.3 *Mittäterschaft § 25 Abs. 2 StGB*
 - 13.2.4 *Beihilfe, § 27 Abs. 1 StGB*
- 13.3 *Tatbeteiligung mehrerer im Ordnungswidrigkeitenrecht, § 14 OWiG*

14. Handeln für einen anderen, § 9 OWiG

- 14.1 *Anwendung auf gesetzliche Vertreter nach § 9 Abs. 1 OWiG*
- 14.2 *Gewillkürte Vertreter, § 9 Abs. 2 Satz 1 OWiG*

15. Verletzung der Aufsichtspflicht, § 130 OWiG

- 15.1 *Der objektive Tatbestand des § 130 Abs. 1 OWiG*
 - 15.1.1 *Betrieb oder Unternehmen*
 - 15.1.2 *Inhabereigenschaft des Täters*
 - 15.1.3 *Unterlassen der Aufsichtsmaßnahme (unechtes Unterlassungsdelikt)*
 - 15.1.4 *Erforderlichkeit der Aufsichtsmaßnahme (Grenze der Aufsichtspflicht)*
- 15.2 *Der subjektive Tatbestand des § 130 OWiG*
- 15.3 *Die objektive Bedingung der Ahndung im Tatbestand des § 130 OWiG*
 - 15.3.1 *Betriebsbezogene Zuwiderhandlung*
 - 15.3.2 *Kausalität der Aufsichtspflichtverletzung für die Zuwiderhandlung*
- 15.4 *Rechtswidrigkeit und Vorwerfbarkeit*

16. Geldbuße gegen juristische Person, § 30 OWiG

Inhaltsverzeichnis

17. Verfolgungshindernisse

- 17.1 *Personenbezogene Verfolgungshindernisse*
- 17.2 *Dauernde Verfolgungshindernisse*
 - 17.2.1 *Anderweitige Verfolgung*
 - 17.2.2 *Verfolgungsverjährung, §§ 31 - 33 OWiG*

18. Das Bußgeldverfahren

- 18.1 *Das Bußgeldverfahren im Überblick*
- 18.2 *Zuständigkeiten im Bußgeldverfahren*
 - 18.2.1 *Die Zuständigkeiten der Verwaltungsbehörden*
 - 18.2.2 *Die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft zur Verfolgung*
 - 18.2.3 *Die Zuständigkeit des Gerichts zur Ahndung*
 - 18.2.4 *Zuständigkeiten der Polizei im Bußgeldverfahren*
 - 18.2.5 *Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaft im Bußgeldverfahren*
 - 18.2.6 *Zuständigkeiten des Gerichts im Bußgeldverfahren*
- 18.3 *Die Verfahrensschritte*
- 18.4 *Das Vorverfahren*
 - 18.4.1 *Die Anhörung, § 55 OWiG i. V. m. § 163 a StPO*
 - 18.4.2 *Sachverhaltsermittlung*
 - 18.4.3 *Verwarnung, §§ 56 bis 58 OWiG*
 - 18.4.4 *Die Festsetzung der Bußgeldhöhe*
 - 18.4.5 *Der Erlass des Bußgeldbescheides*
 - 18.4.6 *Muster Bußgeldbescheid*
 - 18.4.7 *Die Einstellung des Verfahrens*
 - 18.4.8 *Muster Einstellungsverfügung*
- 18.5 *Zwischenverfahren*
- 18.6 *Das Hauptverfahren*
- 18.7 *Rechtsbeschwerde, §§ 79, 80 OWiG*

19. Übungsklausur, Sachverhalt

20. Übungsklausur, Lösungshinweise

1. Einführung

1.1 Verwaltungsverfahren, Bußgeldverfahren, Strafverfahren

Das Bußgeldverfahren ist kein Verwaltungsverfahren (vgl. Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG), sondern eine Form des Strafverfahrens (der „kleine Bruder des Strafrechts“). Der Verwaltungsbehörde steht in vielen Fällen neben dem Verwaltungshandeln in den Formen des Verwaltungsrechts die Möglichkeit des Handelns im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechts zur Verfügung. Oft wird ein und derselbe Verwaltungsbeamte einen Sachverhalt verwaltungsrechtlich und ordnungswidrigkeitenrechtlich bearbeiten.

Beispiel:

Regierungsinspektor Schlau erfährt, dass Bürger Tierlieb eine hochgiftige Spinne in seinem Badezimmer hält. Er kann den Tierlieb nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. Art. 37 Abs. 1 LStVG verpflichten, die Spinne abzugeben oder eine Erlaubnis zu beantragen¹ (Sicherheitsrecht) und er kann gleichzeitig eine Geldbuße wegen des Haltens des gefährlichen Tieres ohne Erlaubnis verhängen (Art. 37 Abs. 5 Nr. 1 LStVG).

Zielrichtung	Handeln der Verwaltungsbehörde		Handeln der Strafverfolgungsbehörde
	Präventiv (vorbeugend)	Repressiv (ahndend)	
	Gefahrenabwehr	Bußgeldverfahren Verwaltungsunrecht	Kriminalunrecht
	auf die Zukunft ausgerichtet	vergangenes Verhalten mit Geldbuße sanktionieren	vergangenes Verhalten mit Freiheits- oder Geldstrafe sanktionieren
Die wesentlichen materiellen Vorschriften:	LStVG, PAG	Spezialgesetze, §§ 111 ff. OWiG, Art. 12 ff. LStVG	Spezialgesetze, StGB
Verfahrensvorschriften:	BayVwVfG	OWiG, § 46 OWiG i. V. m. StPO	StPO
Verfahrensgrundsatz:	Opportunitätsprinzip, Art. 40 BayVwVfG, Art. 5 Abs. 1 PAG	Opportunitätsprinzip, § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG	Legalitätsprinzip ² , § 152 Abs. 2 StPO
Gesetzgebungskompetenz (Grundsatz):	Land, Art. 30, 70 GG	Bund, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG	Bund, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

¹ Ob die Behörde jemanden verpflichten kann, einen Antrag zu stellen ist streitig. Zum Teil wird das abgelehnt, mit dem Hinweis darauf, dass die Antragstellung eine **freiwillige** Handlung darstelle.

² Bekommt der Staatsanwalt einen Hinweis auf eine Straftat, muss er handeln. Er hat kein Entschließungsermessen.



Zuständigkeit:	Verwaltungsbehörde	Verwaltungsbehörde ³	Strafverfolgungsbehörde, d. h. Staatsanwaltschaft und Polizei
Rechtsweg:	Verwaltungsgericht, § 40 VwGO	Ordentliche Gerichtsbarkeit, § 13 GVG, § 68 OWiG	Ordentliche Gerichtsbarkeit, § 13 GVG, §§ 23 ff. EGGVG
Rechtsfolgen:	Erlass eines Verwaltungsaktes mit Ge- oder Verboten	Geldbuße <u>Nebenfolgen:</u> Fahrverbot, § 25 StVG, Einziehung, § 22 OWiG, Eintrag in das Verkehrszentralregister	Freiheitsstrafe oder Geldstrafe <u>Nebenstrafe:</u> Fahrverbot, § 44 StGB <u>Nebenfolgen:</u> Verlust der Amtsfähigkeit etc. §§ 45 ff. StGB, Verfall, §§ 73 ff. StGB Eintrag ins Bundeszentralregister

Abbildung 1: Gegenüberstellung von Verwaltungsverfahren, Bußgeldverfahren und Strafverfahren

1.2 Grundbegriffe

Die Unterscheidung zwischen Straftat und Ordnungswidrigkeit richtet sich nach rein formalen Gesichtspunkten: Nach der Bewertung des Gesetzgebers, d. h. nach der Unrechtsfolge, die der Gesetzgeber für die Handlung bestimmt hat. Der Gesetzgeber kann frei entscheiden, ob er eine Handlungspflicht mit Strafe oder mit Geldbuße bewehrt oder gar nicht bewehrt.

Aufgabe:

Suchen Sie je eine gesetzliche Bestimmung aus dem Abfallrecht heraus, bei der der Gesetzgeber eine Handlung mit Strafe belegt, eine Bestimmung, bei der der Gesetzgeber eine Handlung mit Geldbuße belegt und eine Handlungspflicht, die der Gesetzgeber gar nicht bewehrt hat.

Lösung:

Das Verbot, giftige Abfälle zu lagern, ist eine Straftat nach § 326 Abs. 1 Nr. 1 StGB; das Verbot, Abfälle außerhalb einer Abfallbeseitigungsanlage zu lagern, § 61 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG, ist eine Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldandrohung. Das Gebot zur Vermeidung von Abfällen, § 4 Abs. 1 KrW-/AbfG, ist eine Handlungspflicht ohne jede Bewehrung.

Auseinanderzuhalten sind folgende Begriffe aus dem Strafrecht:

Eine Straftat, z. B. i. S. v. §§ 44, 66 StGB ist eine Handlung, die den Tatbestand einer Strafnorm verwirklicht und die rechtswidrig und schuldhaft ist.

Eine Strafnorm ist eine Norm, an die der Gesetzgeber die Rechtsfolge einer Straftat, d. h., Freiheitsstrafe oder Geldstrafe knüpft. Vgl. für das Landesstrafrecht Art. 1 Abs. 1 LStVG.

Eine rechtswidrige Tat, z. B. i. S. d. §§ 26, 27, 11 Abs. 1 Nr. 5 StGB ist eine Handlung, die den Tatbestand einer Strafnorm verwirklicht und rechtswidrig ist.

³ An dieser Stelle soll noch nicht festgestellt werden, **welche** Verwaltungsbehörde im Einzelfall zuständig ist; das ist eine Frage der sachlichen Zuständigkeit, die später geklärt wird.



Die entsprechenden Begriffe aus dem Recht der Ordnungswidrigkeiten lauten:

Eine Ordnungswidrigkeit, § 1 Abs. 1 OWiG, Art. 1 Abs. 2 LStVG ist eine Handlung, die den Tatbestand einer Bußgeldvorschrift verwirklicht und die rechtswidrig und vorwerfbar ist.

Eine Bußgeldvorschrift ist eine Rechtsnorm, an die der Gesetzgeber die Rechtsfolge einer Geldbuße knüpft.

Eine rechtswidrige Handlung, § 1 Abs. 2 OWiG, ist eine Handlung, die den Tatbestand einer Bußgeldvorschrift verwirklicht und die rechtswidrig ist.

Geldstrafe und Geldbuße unterscheiden sich nur anhand der Begrifflichkeit, aus der monetären Höhe einer Sanktion lassen sich keine Rückschlüsse auf ihre Rechtsnatur ziehen. In der Praxis können im Einzelfall weit höhere Geldbußen als Geldstrafen verhängt werden, je nach Sanktionsrahmen und Ahndungswürdigkeit, siehe beispielsweise § 130 Abs. 3 Satz 1 OWiG.

2. Zusammentreffen von Straftat und Ordnungswidrigkeit

Zuständig für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist grundsätzlich die Verwaltungsbehörde, § 35 OWiG. Zuständig für die Verfolgung von Straftaten ist die Staatsanwaltschaft, § 160 StPO. Aber wer ist zuständig, wenn Straftat und Ordnungswidrigkeit zusammentreffen? Wie unterscheiden sich das Strafrecht und das Recht der Ordnungswidrigkeiten? Beides gehört zum *Strafrecht im weiteren Sinne*, d. h., zur staatlichen Sanktion bei Zuwiderhandlungen gegen öffentlich-rechtliche Gebote oder Verbote.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede soll die nachfolgende Tabelle verdeutlichen:

	Bei Kriminalunrecht:	Bei Verwaltungsunrecht:
	Strafe	Buße
Abstrakter Unrechtsgehalt der Tat nach der gesetzgeberischen Wertung:	hoch	gering
Bezeichnung des Täters:	Beschuldigter, Angeschuldigter, Angeklagter	Betroffener
Aufgabe:	Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter/ Individualrechtsgüter: Leben, Gesundheit, Vermögen, Eigentum, Ehre, sexuelle Selbstbestimmung etc.	Schutz der bestehenden Rechtsordnung, die sich in Verwaltungsgesetzen manifestiert
Unrechtsfolgen:	Strafe <u>Nebenfolgen:</u> Verlust der Amtsfähigkeit, § 45 StGB, § 24 Beamtenstatusgesetz	Geldbuße <u>Nebenfolgen:</u> Fahrverbot, § 25 StVG, Einziehung, §§ 22 ff. OWiG, Verbot der Jagdausübung, § 41a BJagdG



	Eintrag ins Bundeszentralregister, § 4 Nr. 1 BZRG	Eintrag ins Verkehrszentralregister, § 28 StVG
Verfolgungsbehörden:	Staatsanwaltschaft, § 160 StPO; Polizei, § 163 StPO	Verwaltungsbehörde, § 35 OWiG Beachte: Die Polizei ist nur Ermittlungsbehörde, § 53 OWiG, es sei denn, sie ist selbst Verwaltungsbehörde, z. B. nach § 26 Abs. 1 StVG
Verfahrensgrundsatz:	Legalitätsprinzip, § 152 Abs. 2 StPO	Opportunitätsprinzip, § 47 Abs. 1 OWiG
Sanktion durch:	Strafurteil/Strafbefehl	Bußgeldbescheid oder Verwarnung

Abbildung 2: Wesentliche Unterschiede von Strafverfahren und Bußgeldverfahren

2.1 Zusammentreffen von Straftat und Ordnungswidrigkeit in einer Handlung, § 21 OWiG

Wenn Straftat und Ordnungswidrigkeit zusammenfallen, dann muss eine Regelung über die Zuständigkeit getroffen werden, damit es nicht zu einer doppelten Ahndung kommt. Hier gilt nach dem „Grundsatz des Vorrangs des Strafgesetzes“ die Regelung des § 21 Abs. 1 Satz 1 OWiG: Es wird nur das Strafgesetz angewendet, nicht die Bußgeldvorschrift. Dieser Fall trifft nur zu, wenn **eine Handlung gleichzeitig** Straftat und Ordnungswidrigkeit ist.

Beispiel:

Der Fahrer eines KfZ überfährt bei „rot“ die Ampelkreuzung und tötet dabei einen Fußgänger. Er wird nur wegen der fahrlässigen Tötung, nicht aber wegen des Rotlichtverstoßes bestraft.

Anders ist der Fall zu sehen, wenn der Fahrer bei „rot“ über eine Ampelkreuzung fährt und drei Straßenzüge weiter völlig unabhängig davon einen Fußgänger überfährt. Hier handelt es sich **nicht** um **eine** Handlung im Rechtssinne.

Die Verwaltungsbehörde hat bei einem Zusammentreffen von Ordnungswidrigkeit und Straftat den Vorgang an die Staatsanwaltschaft abzugeben, §§ 40 ff. OWiG. Das gilt allerdings nur, wenn die Behörde ein Bußgeldverfahren bereits eröffnet hat.

Ist kein Bußgeldverfahren eröffnet, sondern liegt der Verwaltungsbehörde unabhängig von einem eigenen Bußgeldverfahren die Information von einer Straftat vor, so ist die Staatsanwaltschaft hiervon gegebenenfalls zu unterrichten⁴.

⁴ Näher geregelt ist die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Verwaltungsbehörden im Bereich des Umweltrechts und im Gesundheitswesen, siehe hierzu die entsprechenden Gemeinsamen Bekanntmachungen, beispielsweise die Bekanntmachung der Staatsministerien des Innern, der Justiz, für Wirtschaft und Verkehr, für Arbeit und Sozialordnung und für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 12. September 1988, Az II7/3102/1/88, 6400-II-5207/86, 1379-311-4592, II B3-4513.3-0.3,6191-VI/4b-59284.