

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Kathi Gassner

Ordnungswidrigkeiten- recht



Nomos

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Prof. Dr. Kathi Gassner

Ordnungswidrigkeiten- recht



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6392-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-0483-0 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das vorliegende Lehrbuch habe ich für Studierende an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung und für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bußgeldbehörden konzipiert.

Dargestellt wird das Recht der Ordnungswidrigkeiten aus der Perspektive der Verwaltungsbehörde. Das staatsanwaltschaftliche und das gerichtliche Verfahren werden nur am Rande behandelt.

Der erste Teil gibt einen ersten Überblick über das gesamte Ordnungswidrigkeitenrecht. Im zweiten Teil wird der Aufbau der einzelnen Deliktsarten näher vorgestellt. Dabei liegt der Schwerpunkt anders als im Strafrecht nicht beim vorsätzlichen Erfolgsdelikt, sondern beim vorsätzlichen und beim fahrlässigen schlichten Tätigkeitsdelikt. Insoweit beschreitet dieses Lehrbuch auch Neuland. Denn herkömmlich wird das allgemeine materielle Ordnungswidrigkeitenrecht aus der Perspektive des Strafrechts entwickelt. Eine Lehre von den Ordnungswidrigkeiten, die den Versuch einer eigenständigen dogmatischen Standortbestimmung unternehmen will, kann diese Perspektive aber nicht ungeprüft übernehmen, zumal die wenigsten Bußgeldtatbestände vorsätzliche Erfolgsdelikte sind. Das Bußgeldverfahren ist Gegenstand des dritten Teils. Hier werden die einzelnen Stufen des Erkenntnis- und des Vollstreckungsverfahrens mit Mustern für eine Verwarnung mit Verwarnungsgeld, für einen Bußgeldbescheid und für eine Anhörung nach § 55 OWiG erarbeitet. Im vierten Teil wird, was so bisher ebenfalls in keinem anderen Lehrbuch zum Ordnungswidrigkeitenrecht zu finden ist, auch erstmalig das besondere materielle Ordnungswidrigkeitenrecht anhand dreier ausgewählter Referenzgebiete (Steuerrecht; Gewerbe- und Berufsrecht sowie Straßen(verkehrs)recht) behandelt. Der fünfte Teil schließt mit den wichtigsten Prüfungsschemata. Gesetzestexte, Literatur und Rechtsprechung sind auf dem Stand 30.06.2021.

Mit dem Lehrbuch verfolge ich das Ziel, das Ordnungswidrigkeitenrecht auch für alle die greifbar zu machen, die keine strafrechtliche Vorbildung haben. Außerdem möchte ich einen kleinen Beitrag zur Fortentwicklung des Ordnungswidrigkeitenrechts aus der Perspektive des Verwaltungsrechts leisten.

Mein besonderer Dank gilt meinem Lektor Dr. Peter Schmidt für die sehr gute Unterstützung und der Studierenden Maja Yan für die kritische Durchsicht und die hervorragenden Verbesserungsvorschläge, die ich sehr gern umgesetzt habe.

Ich freue mich über Anregungen und Kritik an: kathi.gassner@hsbund-fbbwv.de.

Mannheim, Juli 2021

Kathi Gassner

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Erste wichtige Grundlagen	13
A. Ausgangsfall: Ein teures Bier	13
B. Das Recht der Ordnungswidrigkeiten: Einordnung, Aufgabe, Mittel	14
C. Ordnungswidrigkeit, Bußgeldtatbestand und Aufbau einer Ordnungswidrigkeit	16
D. Geldbuße, Nebenfolgen und sonstige Rechtsfolgen von Ordnungswidrigkeiten	20
E. Formelles Ordnungswidrigkeitenrecht	25
F. Wichtige Prinzipien für die Rechtsanwendung	27
2. Teil: Das allgemeine materielle Ordnungswidrigkeitenrecht	29
A. Verschiedene Typen von Tatbeständen	29
B. Das vorsätzliche Begehungsdelikt	33
C. Das fahrlässige Begehungsdelikt	51
D. Vorsätzliche und fahrlässige Unterlassungsdelikte	57
E. Der Versuch	72
F. Mehrere Personen	76
G. Zusammentreffen von mehreren Delikten	89
3. Teil: Das formelle Ordnungswidrigkeitenrecht (Bußgeldverfahren)	99
A. Kurzüberblick	99
B. Die Zuständigkeiten	99
C. Verfahrensvoraussetzungen und Verfahrenshindernisse	108
D. Das behördliche Bußgeldverfahren (Vorverfahren)	125
E. Rechtsbehelfe gegen behördliche Maßnahmen im Bußgeldverfahren; Wiedereinsetzen und Wiederaufgreifen	140
F. Das behördliche Vollstreckungsverfahren	145
G. Muster	148
4. Teil: Einführung in das besondere materielle Ordnungswidrigkeitenrecht	158
A. Straßen- und straßenverkehrsrechtliche Ordnungswidrigkeiten	158
B. Steuerordnungswidrigkeiten	197
C. Gewerberecht und Recht der freien Berufe	219
5. Teil: Wichtige Prüfungsschemata	252
A. Der 3-stufige Deliktaufbau	252
B. Deliktsarten	252
C. Rechtfertigungsgründe	255
D. Beteiligung (§ 14 OWiG)	258
E. Konkurrenzen	258
Verzeichnis der abgekürzten Literatur	259
Stichwortverzeichnis	261

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.F.	alte Fassung
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
allgA	allgemeine Auffassung
AEUV	Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AO	Abgabenordnung
AG	Aktiengesellschaft/ Amtsgericht
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAK	Blutalkoholkonzentration
BauGB	Baugesetzbuch
BayOBlG	Bayerisches Oberlandesgericht
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BFStrMG	Bundesfernstraßenmautgesetz
BFG	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BKat	Bußgeldkatalog
BkatV	Bußgeldkatalog-Verordnung
BMG	Bundesmeldegesetz
BT	Besonderer Teil
BT-Drs.	Drucksache des Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DS-GVO	Datenschutzgrundverordnung
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUV	Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union
EStG	Einkommensteuergesetz
FahrpersonalG	Fahrpersonalgesetz
FeV	Fahrerlaubnisverordnung
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FZV	Fahrzeugzulassungsverordnung
GastG	Gaststättengesetz
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GewO	Gewerbeordnung
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GRCh	Grundrechtecharta
f.	folgende Seite/Randnummer
ff.	folgende Seiten/Randnummern
h.L.	herrschende Lehre

h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber/in
Hs.	Halbsatz
HwO	Handwerksordnung
i.d.R.	in der Regel
insbes.	insbesondere
IRG	Internationales Rechtshilfegesetz
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JR	Juristische Rundschau
JS	Juristische Schulung
KAG	Kommunales Abgabengesetz
KG	Kammergericht/Kommanditgesellschaft
krit.	kritisch
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LBO	Landesbauordnung
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	NStZ-Rechtsprechungs-Report
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PassG	Paßgesetz
PolG	Polizeigesetz

RDG	Rechtsdienstleistungsgesetz
RechtsVO	Rechtsverordnung
Rn.	Randziffer
S.	Satz
SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung
StBrG	Steuerberatungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	streitig
StrG	Straßengesetz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
TierschutzG	Tierschutzgesetz
u.a.	und andere/ unter anderem
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
Var.	Variante
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
WiStG	Wirtschaftsstrafgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

1. Teil: Erste wichtige Grundlagen

A. Ausgangsfall: Ein teures Bier

Sachverhalt:

1

T ist 20 Jahre alt und Inhaber einer Fahrerlaubnis der Klasse B. Seine Probezeit hat er bereits beendet. Am 01.06. fährt T mit seinem Auto im Stadtgebiet von Mannheim vom Flughafen aus in Richtung Innenstadt nach Hause. Da T sehr durstig ist und auf der Seckenheimer Landstraße an der Kreuzung Dürerstraße wegen einer roten Ampel ohnehin halten muss, nimmt er die neben ihm auf dem Beifahrersitz liegende 0,33 l-Bierflasche (5 % Alkohol), öffnet sie und trinkt sie zur Hälfte aus. Das beobachtet der an der Ampel stehende Polizist P, der T sofort anhält und ihm die Weiterfahrt verbietet.

Fragen zum materiellen Recht:

2

1. Hat T eine Ordnungswidrigkeit begangen? Lösung siehe Rn. 26
2. Könnte die Ordnungswidrigkeit von der zuständigen Stelle mit einer Geldbuße in Höhe von 500 € geahndet werden? T hat gerade sein Abitur gemacht, wird im Oktober studieren, bekommt ein monatliches Taschengeld von 100 € und hat keinerlei Vermögen. Lösung siehe Rn. 42
3. Könnte die zuständige Stelle neben oder anstelle eines angemessenen Bußgeldes weitere Rechtsfolgen wie z.B. ein Fahrverbot anordnen? Lösung siehe Rn. 43

Fragen zum formellen Recht:

3

4. Dürfte Polizist P die Tat an Ort und Stelle durch Verwarnung mit Verwarnungsgeld ahnden? Lösung siehe Rn. 49
5. Dürfte die zuständige Stelle die Tat auch noch 10 Jahre später ahnden, wenn der Vorgang bei ihr durch ein Büroversehen liegen geblieben ist? Lösung siehe Rn. 50

Gesetzestext:

4

Straßenverkehrsgesetz (StVG)

§ 24c Alkoholverbot für Fahranfänger und Fahranfängerinnen

(1) Ordnungswidrig handelt¹, wer in der Probezeit nach § 2a oder vor Vollendung des 21. Lebensjahres als Führer eines Kraftfahrzeugs im Straßenverkehr alkoholische Getränke zu sich nimmt oder die Fahrt antritt, obwohl er unter der Wirkung eines solchen Getränks steht.

(2) Ordnungswidrig handelt auch, wer die Tat fahrlässig begeht.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.

¹ Die meisten Bußgeldtatbestände beginnen mit diesen Worten oder beschreiben zunächst den Verstoß und enden dann mit den Worten „handelt ordnungswidrig“.

B. Das Recht der Ordnungswidrigkeiten: Einordnung, Aufgabe, Mittel

I. Das Ordnungswidrigkeitenrecht als Teil des öffentlichen Rechts

- 5 Das Ordnungswidrigkeitenrecht ist Teil des **öffentlichen Rechts**. Da von Verfassung wegen viele Grundsätze des Kriminalstrafrechts gelten (vgl. Art. 103 Abs. 2 GG), werden beide Rechtsgebiete auch als Strafrecht im weiteren Sinne zusammengefasst. Allerdings werden Straftaten von Gerichten durch Urteil (oder Strafbefehl) und Ordnungswidrigkeiten in erster Instanz regelmäßig von Verwaltungsbehörden durch Bußgeldbescheid (oder Verwarnung) geahndet. Daher bildet das Ordnungswidrigkeitenrecht ein eigenständiges Rechtsgebiet mit Schnittstellen sowohl zum Kriminalstrafrecht als auch zum Verwaltungsrecht.

II. Die Untergliederung des Rechts der Ordnungswidrigkeiten

- 6 Zum **materiellen Ordnungswidrigkeitenrecht** gehören die Normen, die regeln, welche Verhaltensweisen als Ordnungswidrigkeit gelten und welche Rechtsfolgen (Geldbuße und/oder Nebenfolgen) dann festgesetzt werden können. Es gibt einen allgemeinen und einen besonderen Teil. Zum **allgemeinen Teil** gehören die Normen und Rechtsgrundsätze, die die Struktur einer Ordnungswidrigkeit regeln und grundsätzlich für jede Ordnungswidrigkeit gelten (§§ 1 bis 30 OWiG). Den **besonderen Teil** bilden sämtliche Bußgeldtatbestände (z.B. §§ 111 bis 130 OWiG, §§ 377 ff. AO, §§ 24, 24a-24c StVG) und außerdem die Normen, die §§ 1 bis 30 OWiG für bestimmte Bußgeldtatbestände ergänzen (wie z.B. das Fahrverbot nach § 25 StVG).

Zum **formellen Ordnungswidrigkeitenrecht** zählen alle Vorschriften, die das Bußgeldverfahren betreffen. Dazu zählen §§ 35–110c OWiG und nach h.M. auch die Vorschriften zur Verjährung (§§ 31–34 OWiG)² sowie spezialgesetzlich geregelte Verfahrensvorschriften (z.B. §§ 409–412 AO).

Beispiele: Im **ersten Teil des Ausgangsfalls** geht es um **materiellrechtliche Fragen**. Ob T eine Ordnungswidrigkeit begangen hat, ist anhand eines Bußgeldtatbestands zu prüfen. § 24c Abs. 1 StVG (vorsätzlicher Verstoß gegen das Alkoholverbot für Fahranfänger*innen) und § 24 Abs. 2 StVG (fahrlässiger Verstoß gegen das Alkoholverbot für Fahranfänger*innen) sind Bußgeldtatbestände. Sie gehören zum **besonderen materiellen Recht**. Ob T vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat, ist eine Frage des **allgemeinen materiellen Rechts** (vgl. §§ 10, 11 Abs. 1 S. 1 OWiG). In welcher Höhe gegen T eine Geldbuße verhängt werden darf, ist **teilweise durch das besondere materielle Recht** geregelt (hier durch die Bußgeldkatalogverordnung, die aufgrund von § 26a Abs. 1 StVG erlassen wurde). Im Übrigen ist auf das **allgemeine Ordnungswidrigkeitenrecht** (§ 17 OWiG) zurückzugreifen. In den Fragen 4 und 5 geht es um das **formelle Recht**, nämlich in Frage 4 um die zulässige Handlungsform für die Ahndung (Verwarnung nach § 56 OWiG oder Bußgeldbescheid nach § 65 OWiG) einschließlich der Frage nach der Zuständigkeit des Polizisten vor Ort sowie in Frage 5 um das Vorliegen eines Verfahrenshindernisses (Eintritt der Verfolgungsverjährung nach § 31 OWiG).

III. Aufgabe und Mittel

- 7 **Aufgabe** des Ordnungswidrigkeitenrechts ist die Durchsetzung rechtlicher Ge- und Verbote und damit zugleich der Schutz der Rechtsgüter bzw. Interessen, die durch die Ge- bzw. Verbotsnorm, gegen die verstoßen wurde, geschützt werden sollen. Insofern besteht kein Unterschied zum Strafrecht. Allerdings gewähren Bußgeldnor-

2 HK-OWiG/Louis § 31 Rn. 3.

men dem einzelnen Opfer einer Ordnungswidrigkeit kein subjektiv-öffentliches Recht gegen den Staat auf Ahndung der Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße, auch dann nicht, wenn sie der Durchsetzung drittschützender Ge- bzw. Verbotsnormen dienen.³ So gibt es anders als im Strafrecht kein Klageerzwingungsverfahren (vgl. § 46 Abs. 3 S. 3 OWiG, § 172 StPO), die Vorschriften über die Beteiligung des Verletzten am Verfahren gelten grds. nicht (§ 46 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 OWiG).

Mittel ist wie im Strafrecht die Ahndung begangenen Unrechts („Bestrafung im weiteren Sinne“). Normativ ist die Kriminalstrafe die schärfste staatliche Missbilligung eines Verhaltens (ultima ratio), die Geldbuße ist eine mildere Form der Bestrafung.⁴ Nach h.M. ist die Ahndung durch Geldbuße nur ein Pflichtenappell und anders als die Verhängung einer Kriminalstrafe kein sozialetisches Werturteil.⁵ 8

Hier besteht ein entscheidender Unterschied zum Verwaltungsrecht: Maßnahmen nach Maßgabe des Verwaltungsrechts sind normativ keine Bestrafung vergangener Rechtsverstöße, sondern nur Maßnahmen zur Verhinderung künftiger Rechtsverstöße, auch wenn sie rechtstatsächlich wie eine Bestrafung wirken mögen.⁶ 9

Beispiel: Die Entziehung der Fahrerlaubnis nach § 3 StVG ist normativ keine Bestrafung, ein Bußgeld in Höhe von 100 € wegen zu schnellen Fahrens dahingegen schon.

IV. Bußgeldrecht der Europäischen Union

Das im OWiG und in den speziellen Bußgeldnormen des Bundes und der Länder normierte nationale Recht der Ordnungswidrigkeiten ist abzugrenzen vom Bußgeldrecht der Europäischen Union.⁷ 10

Zum einen werden bestimmte Organe der Europäischen Union durch Unionsrecht ermächtigt, Geldbußen festzusetzen, gegen die der Rechtsweg zu den Europäischen Gerichten eröffnet ist. Dieses supranationale Recht der Geldbußen ist nicht Gegenstand des vorliegenden Lehrbuchs. 11

Beispiele: Supranationale Kartellgeldbußen nach Art. 103 Abs. 2 lit. a AEUV, die von der Kommission verhängt werden.

Zum anderen hat der europäische Gesetzgeber mit Art. 83 DS-GVO erstmals einen unionsrechtlich normierten Bußgeldtatbestand geschaffen, der in allen Mitgliedstaaten direkt anwendbar ist und nach dem die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Verstöße gegen die Datenschutz-Grundverordnung ahnden. Hier regelt § 41 BDSG das Verfahren und verweist dabei weitgehend mit einigen wenigen Ausnahmen auf das OWiG. 12

³ Vertiefungshinweis: Genauer zur Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Ge- und Verbote durch Private siehe am Beispiel des Gewerberechts in Teil 4 unter Rn. 198 ff.

⁴ Vertiefungshinweis: Darauf, ob die Kriminalstrafe (z.B. 1.000 € Geldstrafe) faktisch (also tatsächlich) für den Betroffenen milder ist als die Geldbuße (z.B. Geldbuße in Höhe von 20.000 €), kommt es also nicht an.

⁵ Kleszczewski, Rn. 47 u. 51; Mitsch § 3 Rn. 10.

⁶ Vertiefungshinweis: Zum Nebeneinander von verwaltungsrechtlichen Säumnis- und Verspätungszuschlägen neben Geldbußen siehe insbesondere bei den steuerrechtlichen Ordnungswidrigkeiten in Teil 4 unter Rn. 123.

⁷ Zum Bußgeldrecht der Europäischen Union ausführlich siehe HK-OWiG/Gassner Einleitung Rn. 64 ff.

C. Ordnungswidrigkeit, Bußgeldtatbestand und Aufbau einer Ordnungswidrigkeit

I. Begriff der Ordnungswidrigkeit

- 13** Unter einer **Ordnungswidrigkeit** versteht man nach der gesetzlichen Definition (Legaldefinition) in § 1 Abs. 1 OWiG einen rechtswidrigen und vorwerfbaren (schuldhaften) Verstoß eines Menschen gegen ein rechtliches Verbot oder Gebot, der gesetzlich mit Geldbuße (Bußgeld) bewehrt ist und vom Staat als Hoheitsträger geahndet werden kann (formaler Begriff⁸ der Ordnungswidrigkeit).⁹

Beispiel: § 24c Abs. 1 u. 2 StVG beschreiben, dass ein rechtswidriger und vorwerfbarer vorsätzlicher oder fahrlässiger Verstoß eines Fahranfängers gegen das absolute Alkoholverbot eine Ordnungswidrigkeit darstellt, und ermächtigen die zuständige staatliche Stelle zur Ahndung mit Geldbuße.

Nur Menschen können eine Ordnungswidrigkeit begehen.¹⁰

Beispiel: Nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 GastG stellt der Verstoß gegen eine mit der Gaststättenerlaubnis erteilte Auflage eine Ordnungswidrigkeit dar. Wenn Betreiber der Gaststätte eine natürliche Person ist (Gastwirt) und dieser Gastwirt die ihm erteilte Auflage, ab 22.00 Uhr die Fenster zu schließen, vorsätzlich oder fahrlässig nicht beachtet, begeht er eine Ordnungswidrigkeit. Wird die Gastwirtschaft durch eine GmbH betrieben, kommt diese GmbH hingegen als Täterin nicht in Betracht. Dann sind gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 2 GastG, § 9 Abs. 1 Nr. 1 OWiG entweder der Geschäftsführer der GmbH oder, falls dieser die Aufgabe, ab 22.00 Uhr die Fenster zu schließen, auf einen Mitarbeiter delegiert hat, der beauftragte Mitarbeiter nach Maßgabe von § 28 Abs. 1 Nr. 2 GastG, § 9 Abs. 2 Nr. 2 OWiG und der Geschäftsführer ggf. wegen Verletzung der Aufsichtspflicht gemäß § 130 OWiG heranzuziehen.

- 14** Abzugrenzen von der Ordnungswidrigkeit sind:

- Verstöße gegen privatrechtliche Ge- oder Verbote
Beispiel: Unzulässige Untervermietung (Verstoß gegen die entsprechende Regelung im privatrechtlichen Mietvertrag)
- Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Ge- und Verbote, die mit anderen Sanktionen als mit Geldbuße belegt sind.

Beispiele: Straftaten (z.B. der nach § 211 StGB mit Freiheitsstrafe bewehrte Mord); **Dienstvergehen** (z.B. das Dienstvergehen eines Bundesbeamten nach § 77 Abs. 1 S. 1 BBG oder eines Soldaten nach § 23 SG, für das Disziplinarmaßnahmen bis zur Entfernung aus dem Dienstverhältnis verhängt werden können), **mit Ordnungsgeld bewehrte Verstöße im behördlichen oder gerichtlichen Verfahren** (z.B. §§ 33, 95 Abs. 1 S. 3 VwGO, § 16 Abs. 3 S. 1 GemO Bad.Württ.)

- Verstöße gegen öffentlich-rechtliche Ge- und Verbote, für die das Gesetz keine Sanktionierung vorsieht

Beispiel: Jemand, der nach §§ 3, 1 Abs. 1 PolG Bad.Württ. unter Anordnung der sofortigen Vollziehung verpflichtet worden ist, sich bei der nächsten Polizeibehörde zu melden, begeht keine Ordnungswidrigkeit, wenn er nicht erscheint. Zwar verstößt er gegen ein rechtliches Gebot (hier gegen das mit Verwaltungsakt aufgrund von §§ 3, 1 Abs. 1 PolG Bad.Württ. angeordnete Meldegebot). Dieser Verstoß ist aber nicht mit Geldbuße bewehrt. Nach § 133

⁸ Vertiefungshinweis: Für die rechtswissenschaftliche Grundlagenforschung interessant ist der materielle Begriff der Ordnungswidrigkeit, also die Frage, nach welchen Kriterien der Gesetzgeber zu entscheiden hat, ob ein Rechtsverstoß überhaupt als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße geahndet werden darf. Das ist eine Frage, der dieses Lehrbuch nicht nachgeht, da hier in erster Linie die Perspektive der Verwaltungsbehörde und weniger die Perspektive des Gesetzgebers dargestellt werden soll. Zum Forschungsstand zur materiellen Abgrenzung von Ordnungswidrigkeit und Straftat *Mitsch*, § 3. Zur bislang kaum erforschten Frage, unter welchen Voraussetzungen Rechtsverstöße überhaupt mit Strafe im Sinne des Art. 103 GG sanktioniert werden dürfen HK-OWiG/Gassner, Einleitung Rn. 142.

⁹ HK-OWiG/Gassner, Einleitung Rn. 2; *Mitsch*, § 1 Rn. 1, 2 u. 4.

¹⁰ Vertiefungshinweis: Nach dem deutschen traditionellen Rechtsverständnis können nur Menschen schuldhaft handeln und somit auch nur Menschen Ordnungswidrigkeiten begehen. Zum Einfluss des Unionsrechts siehe HK-OWiG/Gassner Einleitung Rn. 64 ff.

Abs. 1 PolG Bad.Württ. sind nämlich nur Zuwiderhandlungen gegen solche Ge- bzw. Verbot- te bußgeldbewehrt, die aufgrund von § 30 PolG Bad.Württ. erlassen worden sind.

II. Bußgeldtatbestand

1. Bußgeldnorm, Bußgeldtatbestand und Rechtsfolge

„**Bußgeldnormen**“ bestehen aus mindestens einem „**Bußgeldtatbestand**“ und der **15** „**Rechtsfolgenseite**“. Mit dem Begriff „**Bußgeldtatbestand**“ bezeichnet man den Teil der Bußgeldnorm, der regelt, welches Verhalten den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit darstellt.¹¹ Auf der Rechtsfolgenseite der Bußgeldnorm wird die zuständige Stelle zur Ahndung der Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße ermächtigt.

Beispiel: § 24c StVG ist eine Bußgeldnorm. Sie enthält in Abs. 1 und 2 insgesamt zwei Bußgeldtatbestände (vorsätzlicher bzw. fahrlässiger Verstoß gegen das Alkoholverbot für Fahrer*innen) mit jeweils zwei Tatbestandsalternativen (alkoholische Getränke im Straßenverkehr zu sich nehmen bzw. unter Einfluss alkoholischer Getränke am Straßenverkehr teilnehmen). Die Rechtsfolgenseite ist in Abs. 3 geregelt. Danach kann die Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße geahndet werden.

Bußgeldtatbestände werden je nach Gesetzgebungskompetenz entweder vom Bundesgesetzgeber oder von einem Landesgesetzgeber erlassen.¹² **16**

2. Volltatbestände und Blankettgesetze

Bußgeldtatbestände, die wie § 24c Abs. 1 u. 2 StVG den Tatbestand vollständig beschreiben, nennt man „**Volltatbestände**“. Die meisten Bußgeldtatbestände beschreiben das ordnungswidrige Verhalten allerdings nicht vollständig selbst, sondern verweisen auf eine andere Rechtsnorm (**Verweisteknik**). Solche verweisenden Bußgeldtatbestände heißen **Blankettgesetze** bzw. **Blankettvorschriften**¹³. **17**

Beispiele: § 24 StVG ist ein Blankettgesetz, denn die Norm überlässt es dem zuständigen Verwaltungsgeber, den Verstoß gegen Verkehrsvorschriften unter Bußgeldbewehrung zu stellen. Hiervon hat der Verordnungsgeber beispielsweise durch den Erlass von § 49 Straßenverkehrsordnung (StVO) Gebrauch gemacht.

3. Der Umgang mit der Vielzahl von Bußgeldtatbeständen

Damit man mit der Vielzahl unterschiedlichster Bußgeldtatbestände zu Recht **18** kommt, bietet es sich an, diese für ein besseres Verständnis zu gliedern. In diesem Lehrbuch werden zwei Gliederungstechniken angewendet.

Bisher gibt es anders als in der Strafrechtslehre keinen festgesetzten Kanon an Buß- **19** geldtatbeständen, anhand derer das Ordnungswidrigkeitenrecht gelehrt und geprüft

¹¹ Mitsch, § 3 Rn. 1 u. 5.

¹² Ausführlich zur Gesetzgebungskompetenz HK-OWiG/Gassner Einleitung Rn. 24 ff.

¹³ Vertiefungshinweis: Bereits der Begriff „Blankettgesetz“ ist umstritten. Teilweise werden als „echte Blankettnormen“ nur solche verstanden, bei denen das verweisende Gesetz und die ausfüllende Vorschrift von zwei verschiedenen Stellen (Gesetzgeber und Verwaltung als Verordnungsgeber) erlassen werden. Andere Verweisungsnormen werden als „unechte Blankettnormen“ bezeichnet (siehe Bülte § 1 Rn. 10; Kleszczewski Rn. 75). Danach wäre § 24 StVG ein echtes Blankettgesetz, denn nicht der das StVG erlassende Bundestag, sondern das zum Erlass der StVO ermächtigte Ministerium füllt den Tatbestand aus. § 49 StVO wäre eine unechte Blankettvorschrift, denn die Norm verweist lediglich auf den Verstoß gegen Verkehrsvorschriften, die innerhalb der StVO von der gleichen Stelle (dem ermächtigten Ministerium) geregelt werden. In diesem Lehrbuch wird der Begriff einheitlich verwendet, da sowohl echte als auch unechte Blankettnormen Fragen der gesetzlichen Bestimmtheit aufwerfen, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

wird. In diesem Lehrbuch werden im 4. Teil ausgehend von ihrer praktischen Bedeutung drei große Referenzgebiete des besonderen Verwaltungsrechts ausgewählt, nämlich das Straßen- und Straßenverkehrsrecht, das Gewerberecht bzw. das Recht der freien Berufe sowie das Steuerrecht.

- 20** Insbesondere anhand des Straßen- und Straßenverkehrsrechts soll dann aufgezeigt werden, dass sich ausgehend von den verwaltungsrechtlichen Pflichten des Einzelnen folgende Arten von Bußgeldtatbeständen unterscheiden lassen:
- Verletzung von gesetzlichen Melde-, Anzeige- bzw. Erklärungs- oder Auskunftspflichten
 - Verletzung von gesetzlichen Aufzeichnungs- und Bestellungspflichten
 - Ausübung von erlaubnispflichtigen Tätigkeiten ohne Erlaubnis
 - Verletzung sonstiger spezialgesetzlich geregelter Ge- oder Verbote
 - Verstoß gegen durch vollziehbaren Verwaltungsakt auferlegte Ge- oder Verbote
 - Verletzung der Aufsichtspflicht im Unternehmen bzw. Betrieb (§ 130 OWiG)

III. Aufbau einer Ordnungswidrigkeit

1. Der dreistufige Aufbau

- 21** Ob jemand eine bestimmte Ordnungswidrigkeit begangen hat, prüft die herrschende Lehre (Lehre vom dreigliedrigen Straftataufbau) in folgenden drei Schritten¹⁴:
- **Tatbestand:** Hat der Betroffene den in der Bußgeldnorm beschriebenen Tatbestand verwirklicht?
 - **Rechtswidrigkeit:** Liegt ein besonderer Rechtfertigungsgrund vor, der dem Betroffenen ein solches Verhalten gestattet, so dass er nicht rechtswidrig gehandelt hat?
 - **Vorwerfbarkeit:** Ist der Betroffene auch persönlich für den von ihm begangenen Verstoß gegen die Rechtsordnung verantwortlich?

2. Vorsatz- und Fahrlässigkeitsdelikte

- 22** Soweit im Bußgeldtatbestand die fahrlässige Begehung nicht ausdrücklich geregelt wird, begeht nach § 10 OWiG eine Ordnungswidrigkeit nur, wer den Tatbestand vorsätzlich (h.M.: wissentlich und willentlich) verwirklicht. Die meisten Bußgeldtatbestände stellen allerdings auch das fahrlässige Handeln unter Bußgeldbewehrung.
- 23** An welcher Stelle im Prüfungsaufbau der **Vorsatz** zu prüfen ist, ist umstritten. Traditionell („klassischer bzw. kausaler Verbrechensaufbau“) wurde der Vorsatz als reines Schulselement angesehen.¹⁵ Vorzuziehen ist die moderne Lehre, die den Vorsatz bereits als subjektives Tatbestandsmerkmal prüft, denn der Grad des Unrechts einer vorsätzlichen Verwirklichung ist höher als die fahrlässige Verwirklichung.¹⁶

¹⁴ Vertiefungshinweis: Nach einer anderen Lehre, nämlich der Lehre von den negativen Tatbestandsmerkmalen, werden nur zwei Stufen geprüft: Der Tatbestand („positive Tatbestandsmerkmale“) und die Rechtswidrigkeit („negative Tatbestandsmerkmale“) bilden einen Gesamtunrechtstatbestand (1. Stufe). Auf der 2. Stufe wird dann die Vorwerfbarkeit geprüft.

¹⁵ So beispielsweise noch *Rosenkötter/Louis*.

¹⁶ So ist beispielsweise die vorsätzliche Steuerhinterziehung eine Straftat (§ 370 AO), die leichtfertige (besondere Form der Fahrlässigkeit) Steuerhinterziehung einer Ordnungswidrigkeit (§ 378 AO).

Bei **Fahrlässigkeitsdelikten** trennt die h.L. nicht zwischen objektivem und subjektivem Tatbestand.¹⁷ Die Fahrlässigkeitsprüfung erfolgt vielmehr zweispurig im Tatbestand und auf der Ebene der Vorwerfbarkeit. Im Tatbestand wird nur geprüft, ob der Täter objektiv fahrlässig gehandelt hat. Ob der Täter auch subjektiv fahrlässig, d.h. nach seinen Möglichkeiten und Kenntnissen vorwerfbar gehandelt hat, wird erst im Rahmen der Fahrlässigkeitsschuld auf der Ebene der Vorwerfbarkeit geprüft.¹⁸

IV. „Eine-Person-Fall“ und „Mehr-Personen-Fälle“

Zu unterscheiden ist zwischen Fällen, in denen nur ein Mensch eine Ordnungswidrigkeit begangen hat („**Eine-Person-Fall**“), und solchen, in denen mehrere Menschen bei derselben Ordnungswidrigkeit mitmachen („**Mehr-Personen-Fälle**“).²⁵

Beispiele: Im Ausgangsfall ist T der einzige Mensch, der als möglicher Täter einer Ordnungswidrigkeit nach § 24c Abs. 1 StVG in Betracht kommt („**Eine-Person-Fall**“). Hätte Freund F den T als Beifahrer begleitet und T das Bier gereicht, wäre nicht nur zu prüfen, ob T eine Ordnungswidrigkeit nach § 24c Abs. 1 StVG begangen hat. Vielmehr wäre auch zu untersuchen, ob F durch sein Mitwirken ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit begangen hat („**Mehr-Personen-Fälle**“).

V. Lösungsvorschlag (Frage 1 zum Ausgangsfall)

Indem T beim Halt an der roten Ampel die halbe Flasche Bier trank, könnte er eine Ordnungswidrigkeit nach § 24c Abs. 1 Alt. 1 StVG (vorsätzlicher Verstoß gegen das Alkoholverbot für Fahranfänger*innen) begangen haben.²⁶

Dann müsste T zunächst den **objektiven Tatbestand** von § 24c Abs. 1 Alt. 1 StVG verwirklicht haben.

Täter kann nur sein, wer erstens der Führer eines Kraftfahrzeugs ist und zweitens sich noch in der Probezeit nach § 2a StVG befindet oder das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

T ist erst 20 Jahre alt und fährt das Auto. Er ist damit tauglicher Täter.

Tathandlung i.S.d. § 24c Abs. 1 Alt. 1 StVG ist die Einnahme alkoholischer Getränke im Straßenverkehr. Dazu gehört nicht nur das Trinken während der laufenden Fahrt, sondern auch das Trinken bei einem verkehrsbedingten kurzen Halt.¹⁹ Hier hat T beim verkehrsbedingten Halt an der roten Ampel das alkoholhaltige Bier getrunken und damit den objektiven Tatbestand von § 24c Abs. 1 StVG verwirklicht.

Weiter müsste T **vorsätzlich** gehandelt haben. T kannte sein Alter, wusste, dass er als Fahrer beim Halt an der Ampel Alkohol zu sich nahm, und wollte dies auch. Damit handelte er vorsätzlich.

Sein Verhalten war **rechtswidrig** und **vorwerfbar** (schuldhaft).

Damit hat T eine Ordnungswidrigkeit i.S.d. § 24c Abs. 1 Alt. 1 StVG begangen.

17 A.A. Kleszczewski § 3 Rn. 206, der die subjektive Fahrlässigkeit wie den Vorsatz bei der Vorsatztat auf Tatbestandsebene prüft.

18 Vgl. Eisele/Heinrich, Strafrecht AT Rn. 639 bis 641.

19 Krumm, NJW 2015, 1863 (1864).

D. Geldbuße, Nebenfolgen und sonstige Rechtsfolgen von Ordnungswidrigkeiten

I. Ahndung durch Geldbuße

1. Ermessen

- 27 Bußgeldnormen ermächtigen die zuständige Stelle, die Ordnungswidrigkeit **durch Verhängung einer Geldbuße zu ahnden** (und damit in die Freiheitsrechte des Einzelnen einzugreifen²⁰). Nach geltendem Recht stellen alle existierenden Bußgeldtatbestände die Entscheidung, **ob** eine Geldbuße verhängt werden soll, in das Ermessen der zuständigen Stelle.²¹

Beispiel: Nach § 24c Abs. 3 StVG „kann“ die Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße geahndet werden.

2. Bußgeldzumessung

a) Bestimmen des Bußgeldrahmens

- 28 Entscheidet sich die Verwaltung für die Verhängung einer Geldbuße, so muss sie den vom Gesetzgeber vorgegebenen Bußgeldrahmen einhalten. Soweit spezialgesetzlich nicht abweichend geregelt, beträgt die Mindestgrenze 5 € (§ 17 Abs. 1 OWiG), die Höchstgrenze für fahrlässiges Begehen 500 € (§ 17 Abs. 2 OWiG) und die Höchstgrenze für vorsätzliches Begehen 1.000 € (§ 17 Abs. 1 OWiG).

Beispiel: § 24c Abs. 3 StVG regelt den Bußgeldrahmen nicht abweichend. Damit beträgt die Geldbuße für den vorsätzlichen Verstoß gegen das Alkoholverbot für Fahranfänger mindestens 5 € und maximal 1.000 € (§ 17 Abs. 1 OWiG), für den fahrlässigen Verstoß mindestens 5 € und maximal 500 € (§ 17 Abs. 1 u. 2 OWiG). Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 24 StVG hingegen können bei Vorsatz mit einer Geldbuße von mindestens 5 € (§ 17 Abs. 1 OWiG) bis maximal 2.000 € (§ 24 Abs. 2 StVG), bei Fahrlässigkeit bis maximal 1.000 € (§ 24 Abs. 2 StVG, § 17 Abs. 2 OWiG) geahndet werden.

b) Zumessung innerhalb des Bußgeldrahmens

aa) Ohne Bußgeldkatalog

- 29 Existiert kein Bußgeldkatalog, so ist die genaue Bußgeldhöhe zunächst nach § 17 Abs. 3 OWiG zu bestimmen. Bemessungskriterien sind in erster Linie die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der Tatvorwurf. Die wirtschaftlichen Verhältnisse sind als nachrangiges Kriterium zu berücksichtigen, bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten (Geldbußen bis 55 €) bleiben sie im Regelfall unberücksichtigt. Hat der Täter aus der begangenen Ordnungswidrigkeit einen wirtschaftlichen Vorteil gezogen, soll dieser abgeschöpft werden (§ 17 Abs. 4 OWiG).

bb) Mit Bußgeldkatalog

- 30 Oftmals ist der Verwaltung die genaue Bestimmung der Geldbuße durch einen sogenannten Bußgeldkatalog vorgegeben. Bußgeldkataloge sehen für häufig vorkom-

20 Vertiefungshinweis: Bislang nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob die Ahndung einer Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße wie die Ahndung einer Straftat mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe auch einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) des Betroffenen darstellt.

21 Vertiefungshinweis: Ggf. kann im Einzelfall aufgrund einer Ermessensreduzierung auf Null allerdings das Bußgeldverfahren zwingend einzustellen sein, siehe dazu in Teil 4 Rn. 169.

mende Ordnungswidrigkeiten exakte Bußgeldhöhen für den „Regelfall“ (gewöhnliche Tatumsstände und normale wirtschaftliche Verhältnisse) vor, um die Rechtsanwendung zu vereinheitlichen.

Bußgeldkataloge in Form einer Rechtsverordnung darf die Verwaltung allerdings nur erlassen, wenn sie hierzu gesetzlich ermächtigt wurde (vgl. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG). Besteht eine solche Ermächtigung nicht, können Bußgeldkataloge nur in Form von Verwaltungsvorschriften und damit nur mit verwaltungsinterner Bindung, nicht aber mit unmittelbarer Außenwirkung gegenüber dem Betroffenen oder dem Gericht erlassen werden. Aus der Perspektive der Verwaltung ist die Rechtsnatur des Bußgeldkatalogs zunächst allerdings irrelevant: Soweit der Bußgeldkatalog rechtmäßig ist, ist die Verwaltung verwaltungsintern an den vorgegebenen Regelsatz gebunden, wenn ein Regelfall vorliegt. Nur wenn der zu entscheidende Fall keinen Regelfall darstellt, ist das Bußgeld nicht anhand des Regelkatalogs, sondern nach § 17 Abs. 3 OWiG zu bestimmen. Soweit durch die Tat ein wirtschaftlicher Vorteil gezogen wurde, der im Regelsatz regelmäßig nicht berücksichtigt wird, ist dieser zusätzlich zum Regelsatz abzuschöpfen (§ 17 Abs. 4 OWiG).

II. Anordnung von Nebenfolgen einer Ordnungswidrigkeit

Neben (oder anstelle der Geldbuße) können unter bestimmten Voraussetzungen sogenannte Nebenfolgen festgesetzt werden. Diese sind in §§ 22 bis 30 OWiG (Einziehung von Gegenständen; Einziehung des Wertes von Taterträgen; Geldbuße gegen juristische Personen und Personenvereinigungen) sowie durch Spezialgesetz (z.B. Fahrverbot nach § 25 StVG, dazu siehe später in Teil 4 unter Rn. 21 u. 64 bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten) geregelt. 31

1. Einziehung von Gegenständen bzw. Wertersatz (§§ 22 bis 29 OWiG)

Die Einziehung von Gegenständen, 32

- auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht (Beziehungsgegenstand, Tatobjekt),
- die zur Begehung oder Vorbereitung der Ordnungswidrigkeit gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind (Werkzeuge, Tatmittel)
- oder die durch die Ordnungswidrigkeit unmittelbar hervorgebracht worden sind (Erzeugnisse, Tatprodukt),

zu Ahndungs- oder Sicherungszwecken darf nach § 22 Abs. 1 OWiG nur angeordnet werden, wenn ein Bundes- oder Landesgesetz die Einziehung ausdrücklich zulässt.²²

Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)

33

§ 70 Einziehung

¹Ist eine Ordnungswidrigkeit nach § 69 Absatz 1 Nummer 2 bis 7 oder Nummer 8 begangen worden, so können Gegenstände eingezogen werden,

1. auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder
2. die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind.

Beispiele: Einziehung von illegal entsorgten Abfällen oder von Grundstücken, die der illegalen Lagerung von Abfällen dienen, nach § 70 S. 1 Nr. 1 KrWG (Beziehungsgegenstand,

²² Ausführlich dazu HK-OWiG/Louis § 22 Rn. 4 u. 14.

Tatobjekt); Einziehung von Transportfahrzeugen für die illegale Einsammlung von Abfällen (Werkzeug, Tatmittel) nach § 70 S. 1 Nr. 2 KrWG.

34 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)

§ 61 Einziehung

¹Gegenstände, auf die sich [...] eine Ordnungswidrigkeit nach § 60 bezieht, können eingezogen werden.

Beispiele: Einziehung von gesundheitsschädlichen, wertgeminderten oder mit nicht zugelassenen Zusatzstoffen versetzte Lebensmittel; Einziehung von gesundheitlich bedenklichen Verpackungen

- 35 Lässt ein Bundes- oder Landesgesetz die Einziehung zu, sind §§ 22 Abs. 2, 23 ff. OWiG zu beachten. An die Stelle der Einziehung des Gegenstandes tritt nach Maßgabe von § 25 OWiG die Einziehung des Geldbetrages, der dem Wert des Gegenstandes entspricht, wenn die Einziehung des Gegenstandes ins Leere laufen würde.

2. Einziehung des Wertes von Taterträgen (§ 29a OWiG)

- 36 Erhebliche praktische Bedeutung hat die Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen nach § 29a OWiG, also die Abschöpfung des Vermögensvorteils, den der Täter oder ein Dritter durch oder für die rechtswidrige Verwirklichung eines Bußgeldtatbestands erlangt hat.

Beispiel: Bei Überladungsfahrten (§ 24 StVG i.V.m. §§ 69a, 32, 34 StVZO) kommt die Anordnung der Einziehung des erzielten Vermögensvorteils in Betracht.

- 37 „Durch die Tat erlangt“ sind alle Vermögensvorteile, die dem Betroffenen oder einem Dritten aus der Verwirklichung des Bußgeldtatbestands zugeflossen sind und diesem nach dem Schutzzweck der verletzten Bußgeldnorm aber nicht hätten zufließen dürfen.²³

Vertiefungshinweis: Ob bzw. in welchem Umfang ein bestimmter Bußgeldtatbestand dazu dient, eine Vermögensverschiebung zu verbieten, und damit die Einziehung nach § 29a OWiG zulässig ist, ist oft sehr umstritten. Beispiele dazu bei den gewerberechtlichen und berufsrechtlichen Ordnungswidrigkeiten in Teil 4 unter Rn. 119, 217, 227, 235, 257 u. 266.

- 38 „Für die Tat erlangt“ sind solche Vermögenswerte, die der Täter als Gegenleistung (Provision, Belohnung, Gehalt etc.) für die rechtswidrige Tatbestandsverwirklichung erhält.

3. Geldbußen gegen juristische Personen und Personenvereinigungen (§ 30 OWiG)

- 39 Wird ein Unternehmen in Form einer juristischen Person (z.B. GmbH, eingetragener Verein) oder rechtsfähigen Personenvereinigung (z.B. OHG, GbR, KG) geführt und erfolgt aus dem Unternehmen heraus ein Verstoß gegen die dem Unternehmen auferlegten verwaltungsrechtlichen Pflichten, kann das Unternehmen selbst als Täter einer Ordnungswidrigkeit nach deutschem Recht wie bereits oben besprochen (Rn. 13) nicht herangezogen werden, sondern nach Maßgabe von § 9 OWiG nur ihr gesetzlicher Vertreter bzw. der von diesem mit der Aufgabenwahrnehmung betraute Mitarbeiter. Denn Täter können nach § 1 OWiG nur Menschen sein. Allerdings kann der juristischen Person bzw. der rechtsfähigen Personenvereinigung nach Maßgabe von § 30 OWiG als Nebenfolge eine Geldbuße auferlegt werden.

²³ Vgl. HK-OWiG/Louis Rn. 17 u. 19.

Beispiel: Die A-GmbH betreibt eine Gastwirtschaft. Geschäftsführer ist derzeit G. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG wurde der A-GmbH zusammen mit der Gaststättenerlaubnis aus Lärmschutzgründen die Auflage erteilt, ab 22.00 Uhr die Fenster zu schließen. Die Polizei stellt fest, dass das Fenster um 23.00 Uhr noch geöffnet ist. G kümmert das nicht, er hält alles für eine unnötige Schikane. Jetzt kann die zuständige Stelle gegen G eine Geldbuße nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 GastG, § 9 Abs. 1 Nr. 1 OWiG verhängen, weil dieser das Fenster nicht geschlossen hat. Sie hat aber auch die Möglichkeit, zusätzlich oder ausschließlich gegen die A-GmbH vorzugehen. Ein Bedürfnis dafür besteht beispielsweise dann, wenn es häufiger zu entsprechenden Verstößen kommt oder wenn die A-GmbH von der Tat des G profitiert. Hier greift dann § 30 Abs. 1 Nr. 1 OWiG. Die zuständige Behörde kann dann entweder in einem Bußgeldbescheid gegen den G als Hauptfolge der Ordnungswidrigkeit eine Geldbuße nach § 28 Abs. 1 Nr. 2 GastG, § 9 Abs. 1 Nr. 1 OWiG verhängen und gegen die A-GmbH wegen dieser Ordnungswidrigkeit des G als Nebenfolge eine Geldbuße nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 OWiG anordnen oder sie kann das Verfahren gegen G einstellen und ausschließlich gegen die A-GmbH durch selbstständigen Bescheid in einem selbstständigen Verfahren als Nebenfolge die Geldbuße nach § 30 Abs. 1 Nr. 1 OWiG anordnen (vgl. § 88 OWiG).

III. Sonstige Folgen von Ordnungswidrigkeiten

1. Speicherung und Mitteilung an Zentralregister

Bei vielen Ordnungswidrigkeiten ist vorgeschrieben, dass die den Bußgeldbescheid 40 erlassende Verwaltungsbehörde nach Rechtskraft des Bußgeldbescheids Meldung an ein bestimmtes Zentralregister machen muss, in dem die Bußgeldentscheidung dann für einen festgesetzten Zeitraum gespeichert wird.

Beispiel: Wurde in dem Beispiel oben (Rn. 39) gegen die A-GmbH wegen des Verstoßes des Geschäftsführers gegen die gaststättenrechtliche Auflage gemäß § 30 OWiG eine Geldbuße von mehr als 200 € verhängt, wird diese in das Gewerbezentralregister eingetragen (§ 149 Abs. 2 Nr. 3 GewO).

2. Verwaltungsrechtliche Folgen begangener Ordnungswidrigkeiten

Hat jemand eine oder mehrere Ordnungswidrigkeiten begangen, kann das ein Anzei- 41 chen dafür sein, dass er die für eine bestimmte Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht mehr hat oder dass zumindest Zweifel daran bestehen. Die Verwaltung ist dann regelmäßig berechtigt oder sogar verpflichtet, verwaltungsrechtliche Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen.

Beispiel: Wurden im Gewerbezentralregister sehr viele Verstöße der A-GmbH (siehe oben Rn. 39) eingetragen, muss die zuständige Behörde prüfen, ob die A-GmbH noch zuverlässig ist oder ob die ihr erteilte Gaststättenerlaubnis nach § 15 Abs. 2 GastG widerrufen werden muss.

IV. Lösungsvorschlag (Fragen 2 und 3 zum Ausgangsfall)

Ahnung der Tat mit einer Geldbuße in Höhe von 500 € (Frage 2)

42

Die zuständige Stelle kann materiell rechtmäßig eine Geldbuße in Höhe von 500 € festsetzen, wenn T eine Ordnungswidrigkeit begangen hat und die Behörde mit der Geldbuße in Höhe von 500 € eine rechtmäßige Rechtsfolge setzt.

a) Ordnungswidrigkeit des T

Wie bereits oben geprüft wurde, hat T eine Ordnungswidrigkeit nach § 24c Abs. 1 StVG (vorsätzlicher Verstoß gegen das Alkoholverbot für Fahranfänger*innen) begangen.

b) Rechtmäßige Rechtsfolge

Diese Ordnungswidrigkeit kann (Ermessen) nach § 24c Abs. 3 StVG mit Geldbuße geahndet werden. Gemäß § 17 Abs. 1 OWiG muss die Geldbuße mindestens 5 € und darf höchstens 1.000 € betragen. Durch § 26a Abs. 1 Nr. 2 StVG hat der Gesetzgeber das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermächtigt, durch Rechtsverordnung (vgl. Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG) Regelsätze für Geldbußen nach § 24c StVG festzusetzen. Von dieser Ermächtigung hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur durch den Erlass der „Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und Anordnung eines Fahrverbotes wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr“ (BKatV) Gebrauch gemacht. Nach § 1 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 2 BKatV i.V.m. Ziffer 243 der Anlage zu § 1 Abs. 1 BKatV beträgt der Regelsatz für einen fahrlässigen Verstoß 250 €. Dieser Regelsatz ist bei einem wie hier vorsätzlich begangenen Verstoß gemäß § 3 Abs. 4a S. 1 BKatV zu verdoppeln und beträgt dann 500 €.

Anzeichen dafür, dass die Tat des T wegen ungewöhnlicher Tatumstände keinen Regelfall i.S.d. §§ 1, 3 BKatV darstellen könnte, bestehen nicht. Insbesondere liegen nicht deswegen ungewöhnliche Tatumstände vor, weil T nur eine halbe Flasche Bier getrunken hat, denn nach § 24c StVG gilt für Fahranfänger*innen ausdrücklich ein absolutes Alkoholverbot.²⁴ Wäre T zuvor schon bußgeldrechtlich in Erscheinung getreten ist, so wäre das bußgelderhöhend zu berücksichtigen (vgl. § 3 Abs. 1 BKatV).

Zu berücksichtigen sind nach § 17 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 OWiG als nachrangiges Kriterium allerdings auch die wirtschaftlichen Verhältnisse. T bekommt lediglich ein monatliches Taschengeld in Höhe von 100 € und verfügt über keinerlei Vermögen. Das ist bußgeldmildernd zu berücksichtigen. Eine Festsetzung einer Geldbuße in Höhe von 500 € wäre unverhältnismäßig und damit materiell rechtswidrig.²⁵

43 Anordnung von Nebenfolgen (Frage 3)

Als Nebenfolge käme hier allenfalls die Anordnung eines Fahrverbots nach § 25 StVG in Betracht. Allerdings darf ein Fahrverbot nach § 25 Abs. 1 StVG nur bei Ordnungswidrigkeiten nach §§ 24, 24a StVG angeordnet werden. Fahrverbote bei Ordnungswidrigkeiten nach § 25c StVG sind nicht vorgesehen und können damit mangels erforderlicher gesetzlicher Ermächtigung auch nicht angeordnet werden.

44 Vertiefungshinweis:

Sobald gegen T rechtskräftig ein Bußgeld festgesetzt worden ist, wird die Tat nach § 28 Abs. 3 Nr. 3 a) bb) StVG i.V.m. Nr. 3.1.1 der Anlage 13 zur Fahrerlaubnisverordnung mit einem Punkt im Fahrerlaubnisregister eingetragen. Wäre T noch in der Probezeit, müsste die Fahrerlaubnisbehörde ihn verpflichten, an einem Aufbauseminar für alkoholauffällige Fahrerlaubnisinhaber teilzunehmen (vgl. § 2a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StVG, § 34 FeV, Ziffer 2.3 der Anlage 12 zur FeV i.V.m. § 36 FeV). Außerdem würde sich die Probezeit um 2 Jahre verlängern (§ 2a Abs. 2a StVG).

²⁴ Weil schon der erste Schluck ausreicht, wird teilweise die Verfassungsmäßigkeit von § 24c StVG bezweifelt.

²⁵ Ebenso ist zu bedenken, ob nicht bereits die abstrakt-generelle Regelung (Ziffer 243 der Anlage zur BKatV) mit Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verfassungswidrig ist. Denn die Tat wird regelmäßig von jungen Menschen ohne Einkommen (Schüler/in) bzw. mit nur einem geringfügigen Einkommen (Auszubildende) begangen.

E. Formelles Ordnungswidrigkeitenrecht

I. Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren

Während das materielle Ordnungswidrigkeitenrecht regelt, welches Verhalten des Betroffenen eine Ordnungswidrigkeit darstellt und welche Sanktionen bzw. sonstigen Rechtsfolgen angeordnet werden dürfen, regelt das formelle Ordnungswidrigkeitenrecht, 45

- wie ermittelt wird, ob eine Ordnungswidrigkeit vorliegt, und in welcher Art und Weise über die Ahndung entschieden wird (**Erkenntnisverfahren nach §§ 31–33 u. §§ 35 ff. OWiG**);
- was bei der zwangsweisen Durchsetzung von rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen zu beachten ist (**Vollstreckungsverfahren nach § 34 u. §§ 89 ff. OWiG**).

II. Die vier Stufen des Erkenntnisverfahrens

Das Erkenntnisverfahren beginnt mit dem **Vorverfahren**. Zuständig sind im Regelfall **Verwaltungsbehörden** (§ 35 OWiG). Das ist anders als im Strafverfahren, in dem die Straftat von der Staatsanwaltschaft ermittelt und angeklagt wird und das zuständige Gericht über die etwaige Ahndung entscheidet. 46

Es gibt **zwei Verfahrensarten**, nach denen Ordnungswidrigkeiten von der Verwaltungsbehörde in dieser ersten Stufe verfolgt und geahndet werden können: das **normale, förmliche Bußgeldverfahren** und das **Verwarnungsverfahren** bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten, wenn die Sach- und Rechtslage unkompliziert ist. Verwarnungen dürfen auch von entsprechend befugten Amtsträgern der Polizeibehörden erteilt werden (§ 53 Abs. 1, §§ 57 Abs. 2, 58 OWiG), Bußgeldbescheide nur von den Verwaltungsbehörden.

Weitere Stufen des Erkenntnisverfahrens schließen sich nur an, wenn der Betroffene gegen den behördlichen Bußgeldbescheid Einspruch erhebt. Tut er das nicht oder wird sein Einspruch als unzulässig verworfen bzw. nimmt er den Einspruch zurück, wird der Bußgeldbescheid rechtskräftig und es schließt sich das behördliche Vollstreckungsverfahren an, wenn der Betroffene den Anordnungen des Bußgeldbescheids nicht nachkommt.

47

Schaubild „Die vier Stufen des Erkenntnisverfahrens“	
Vorverfahren (§§ 53 ff. OWiG) (behördliches Bußgeldverfahren)	
Die zuständige Verwaltungsbehörde erfährt vom Verdacht einer Ordnungswidrigkeit. Sie ermittelt den Sachverhalt und entscheidet über die Ahndung. Das behördliche Vorverfahren endet durch Einstellung des Verfahrens, wirksame Verwarnung oder Erlass eines Bußgeldbescheids.	
Zwischenverfahren (§§ 69, 70 OWiG)	
Verwaltungsbehörde	Das Zwischenverfahren beginnt, wenn der Betroffene gegen den Bußgeldbescheid Einspruch erhebt. Der Einspruch wird dann zunächst von der Verwaltungsbehörde geprüft. Ist der Einspruch unzulässig, verwirft die Verwaltungsbehörde den Einspruch durch Verwerfungsbescheid. Gegen diesen kann der Betroffene einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung stellen (§ 69 Abs. 1 OWiG). Ist der Einspruch zulässig, entscheidet die Verwaltungsbehörde, ob sie den Bußgeldbescheid aufhebt (und ggf. einen neuen erlässt) oder ob sie den Einspruch zur weiteren Entscheidung an die Staatsanwaltschaft abgibt (§ 69 Abs. 2 u. Abs. 3 OWiG). Mit der Abgabe der Akten an die Staatsanwaltschaft endet die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde als Verfolgungs- und Ahndungsbehörde. Am weiteren Verfahren ist sie nur nach Maßgabe von § 76 OWiG beteiligt.
Staatsanwaltschaft	Mit Eingang der Akten bei der Staatsanwaltschaft entscheidet diese, ob das Verfahren eingestellt (und der Bußgeldbescheid damit automatisch unwirksam wird), an das Gericht abgegeben oder noch weiter ermittelt wird (§ 69 Abs. 4 OWiG).
Gericht der ersten Instanz (i.d.R. Amtsgericht)	Gibt die Staatsanwaltschaft den Einspruch an das zuständige Gericht ab, prüft das Gericht vor Beginn des Hauptverfahrens, ob der Einspruch zulässig ist (bei Unzulässigkeit: Beschluss nach § 70 OWiG) und ob der Einspruch an die Verwaltungsbehörde zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts zurückgewiesen wird (§ 69 Abs. 5 OWiG).
Hauptverfahren bei Gericht der ersten Instanz, i.d.R. Amtsgericht	
Ist der Einspruch zulässig und gibt das Gericht den Fall nicht an die Verwaltungsbehörde zur weiteren Aufklärung zurück, schließt sich das Hauptverfahren an. Der Bußgeldbescheid ist dann nicht Gegenstand des Gerichtsverfahrens, sondern hat nur die Funktion wie eine Anklageschrift im Strafverfahren. Das Hauptverfahren endet entweder durch eine Verfahrensentscheidung (Einstellung wegen eines Verfahrenshindernisses nach § 46 Abs. 1 OWiG, §§ 206a Abs. 1, 260 Abs. 3 StPO oder wegen nicht gebotener Ahndung nach § 47 Abs. 2 S. 1 OWiG) oder durch eine Sachentscheidung (Freispruch oder Festsetzung einer Geldbuße bzw. Nebenfolge). Das Gericht entscheidet durch Urteil oder Beschluss (§ 72 OWiG). Die Vollstreckung gerichtlicher Bußgeldentscheidungen obliegt dem Rechtspfleger bei der zuständigen Staatsanwaltschaft bzw. beim zuständigen Jugendrichter (§ 91 OWiG).	
Rechtsmittelverfahren (Rechtsbeschwerde nach §§ 79 ff. OWiG), i.d.R. OLG	
Gegen die erstinstanzliche gerichtliche Entscheidung (Urteil oder Beschluss) ist nach Maßgabe von §§ 79 ff. OWiG die Rechtsbeschwerde gegeben, die der strafprozessualen Revision nachgebildet ist.	

- 48 In jeder Stufe des Erkenntnisverfahrens muss die mit dem Verfahren befasste Stelle von Amts wegen prüfen, ob die Verfolgung und Ahndung der Tat auch zulässig ist. Insbesondere muss die handelnde Stelle zunächst zuständig sein. Außerdem darf die Tat noch nicht nach §§ 31 ff. OWiG verjährt sein. Zu den weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen siehe später genauer im 3. Teil unter Rn. 44 ff.

III. Lösungsvorschlag (Fragen 4 und 5 zum Ausgangsfall)

Zu Frage 4 (Zuständigkeit des Polizisten und Zulässigkeit der Verwarnung) 49

Gemäß § 57 Abs. 2 OWiG sind zwar neben der für das Bußgeldverfahren zuständigen Verwaltungsbehörde auch die gemäß § 58 OWiG ermächtigten Beamten des allgemeinen Polizeidienstes befugt, im Namen ihrer Polizeidienststelle Verwarnungen zu erteilen.

Allerdings dürfen nach § 56 Abs. 1 S. 1 OWiG nur geringfügige Ordnungswidrigkeiten in Form einer Verwarnung mit maximal 55 € geahndet werden. Nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten dürfen nur durch Bußgeldbescheid (§ 65 OWiG) geahndet werden. Da wie oben ausgeführt (siehe Rn. 42) der in Form einer Rechtsverordnung erlassene Bußgeldkatalog aber bereits die fahrlässig begangene Ordnungswidrigkeit nach § 24c Abs. 2 StVG für den Regelfall als eine Ordnungswidrigkeit einstuft, die mit 250 € zu ahnden ist, kann die von T begangene Ordnungswidrigkeit (vorsätzliches Trinken einer halben Flasche Bier als Fahranfänger) nicht als geringfügige Ordnungswidrigkeit betrachtet werden. Eine Ahndung im Wege der Verwarnung ist unzulässig. Der Polizist muss die Akte zur weiteren Entscheidung gemäß § 53 Abs. 1 S. 3 OWiG an die zuständige Verwaltungsbehörde abgeben. Anders wäre zu entscheiden, wenn T beispielsweise nur einen einzigen kleinen Schluck getrunken hätte. Hier käme wegen Geringfügigkeit eine Verwarnung in Betracht.

Zu Frage 5 (Zulässigkeit) 50

Ohne genauere Prüfung ergibt sich bereits aus der einfachen Lektüre von §§ 31, 33 Abs. 3 OWiG, dass die Tat jedenfalls 10 Jahre nach ihrer Begehung verjährt ist und damit gemäß § 31 Abs. 1 S. 1 OWiG nicht mehr verfolgt und geahndet werden darf. Zur genaueren Prüfung der Verjährung siehe später im 3. Teil unter Rn. 55 ff.

F. Wichtige Prinzipien für die Rechtsanwendung

I. Keine Ahndung ohne Gesetz (Art. 103 Abs. 2 GG, § 3 OWiG)

Nach Art. 103 Abs. 2 GG bzw. § 3 OWiG gilt im Ordnungswidrigkeitenrecht das Gesetzlichkeitsprinzip (nullum crimen, nulla poena sine lege). 51

Mit Geldbuße geahndet werden darf der Verstoß gegen ein bestimmtes Verbot oder Gebot also nur, wenn

- ein formelles Gesetz den Verstoß unter Bußgeldbewehrung stellt; es muss also einen gesetzlich normierten Bußgeldtatbestand geben (Vorbehalt des Gesetzes),
- sich die Ahndbarkeit komplett aus dem geschriebenen Recht herleiten lässt (Verbot der Anwendung von Gewohnheitsrecht zulasten des Täters),
- das formelle Gesetz, das die Ahndbarkeit begründet, inhaltlich ausreichend bestimmt ist (Bestimmtheit des Gesetzes),
- das formelle Gesetz, das die Ahndbarkeit begründet, schon galt, bevor die bußgeldbewehrte Handlung begangen wurde (Verbot der Rückwirkung zulasten des Täters, siehe hierzu auch §§ 4, 6 OWiG),
- das formelle Gesetz, das die Ahndbarkeit begründet, genau solche Sachverhalte regelt, die geahndet werden sollen (Verbot der analogen Anwendung zulasten des Täters).

II. Geltungsbereich von Bußgeldnormen

1. Räumlicher Geltungsbereich

- 52** Grundsätzlich können nach § 5 OWiG nur solche Ordnungswidrigkeiten geahndet werden, die im Inland oder auf deutschen Schiffen oder Flugzeugen begangen werden. Wie zu bestimmen ist, wo die Handlung begangen wurde, regelt § 7 OWiG. Nur wenn ein Spezialgesetz es ausdrücklich vorsieht, kann auch eine Ordnungswidrigkeit geahndet werden, die im Ausland begangen wurde (z.B. § 25 Abs. 6 PassG).
- 53** Ist Landesrecht anwendbar, muss die Tat grundsätzlich in dem betroffenen Bundesland, dessen Bußgeldtatbestand zur Anwendung kommen soll, begangen worden sein.

2. Zeitlicher Geltungsbereich

- 54** Die Geldbuße und die Nebenfolgen bemessen sich grundsätzlich nach dem Gesetz, das zur Zeit der Handlung galt (§ 4 Abs. 1 u. 5 OWiG). Was passiert, wenn sich das Gesetz während der Begehung oder nach Beendigung der Handlung ändert oder ein Gesetz, das nur für eine bestimmte Zeit gelten soll, nach Begehung der Handlung außer Kraft tritt, regeln § 4 Abs. 2 bis 4 OWiG.

III. Opportunitätsprinzip; Unschuldsvermutung; Verhältnismäßigkeit und Willkürverbot

- 55** Im Ordnungswidrigkeitenrecht gilt das Opportunitätsprinzip: Ordnungswidrigkeiten können, müssen aber nicht mit Geldbuße geahndet werden. Das ergibt sich zum einen aus den Bußgeldtatbeständen selbst und zum anderen aus §§ 47, 53 OWiG.

Alle Maßnahmen, die von der Verwaltungsbehörde im Bußgeldverfahren ergriffen werden, müssen verhältnismäßig sein (Art. 20 Abs. 3 GG) und dürfen nicht gegen das Willkürverbot verstoßen (Art. 3 Abs. 1 GG).

Außerdem muss die Schuld bzw. Vorwerfbarkeit zweifelsfrei bewiesen sein (Unschuldsvermutung bzw. „in dubio pro reo“ Grundsatz).

IV. Ausreichende Beachtung des Unionsrechts

- 56** Soweit Unionsrecht zur Anwendung kommt, muss der Rechtsanwender den Anwendungsvorrang des Unionsrechts beachten und darf nationale Normen, die im Widerspruch zum Unionsrecht stehen, nicht anwenden.
- 57** Außerdem muss der Rechtsanwender bei der Anwendung von nationalen Normen, die der Umsetzung von Unionsrecht dienen, die nationale Norm unionsrechtskonform auslegen. Viele nationale Bußgeldtatbestände knüpfen an das Unionsrecht an, indem sie Verstöße gegen durch EU-Verordnung geregelte Verbote oder Gebote unter Bußgeldbewehrung stellen. Andere nationale Bußgeldtatbestände stellen Verstöße gegen Verbote oder Gebote, die durch eine nationale Verwaltungsrechtsnorm geregelt werden und der Umsetzung einer EU-Richtlinie gilt, unter Bußgeldbewehrung.