

Ordnungswidrigkeitenrecht

Bülte

6. Auflage 2020
ISBN 978-3-406-74582-9
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Ist der Betroffene **auf Dauer verhandlungsunfähig**, darf das Verfahren den Zeitpunkt des § 55 nur zu dem Zweck überschreiten, die Nebenfolgen der Einziehung des Wertes von Taterträgen (§ 29a IV) oder der Einziehung (§ 27 I) anzustreben. Der Verhandlungsunfähige soll hier die Möglichkeit erhalten, (durch einen Vertreter) Einspruch einzulegen, damit das Verfahren nach § 46 I OWiG iVm § 206a StPO eingestellt werden kann (*BayObLG* NStZ 1989, 131). 150

8. Abschlussentscheidung

Am **Ende des Vorverfahrens** entscheidet die Verwaltungsbehörde darüber, ob das Verfahren mit einem Bußgeldbescheid (§ 65) oder einer Verwarnung (§ 56) fortgeführt oder ob es eingestellt wird. 151

Die **Einstellung** erfolgt, wenn entweder nicht geahndet werden darf (§ 46 I OWiG iVm § 170 II StPO) oder kein öffentliches Interesse an der Ahndung besteht (§ 47). 152

Keine Geldbuße darf verhängt werden, wenn der Vorwurf sich nicht mit der notwendigen Überzeugung bestätigt, die Unverantwortlichkeit (§ 12) des Täters festgestellt oder nicht ausgeschlossen werden kann, sowie wenn ein nicht behebbares Verfahrenshindernis vorliegt oder sogar festgestellt werden kann, dass der Betroffene keine Ordnungswidrigkeit begangen hat. Ferner ist das Verfahren einzustellen, wenn der zweifelsfrei festgestellte Sachverhalt keinen Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllt. 152a

Die **Einstellung** ist dem Betroffenen formlos **mitzuteilen** (§ 50 I 1), wenn er zur Sache vernommen wurde, um Mitteilung gebeten hat oder sonst ein erkennbares Interesse an der Mitteilung ersichtlich ist (§ 46 I OWiG iVm § 170 II 2 StPO). Entsprechendes gilt für den Anzeigenden (§ 46 I OWiG iVm § 171 S. 1 StPO). 153

Die **Opportunitätsentscheidung** nach § 47 setzt nur die Klärung des fehlenden öffentlichen Interesses an der Ahndung voraus. Sie kann in einem Verfahrensstadium ergehen, in welchem die Beweise in der Sache noch nicht oder nicht vollständig erhoben sind. Abtrennbare Bestandteile der Tat können nach § 47 eingestellt werden, ebenso die Verfolgung einzelner von mehreren Taten (vgl. §§ 154, 154a StPO). Die Entscheidung nach § 47 muss nicht begründet werden und ist nicht anfechtbar. Es gibt auch keinen Anspruch des Betroffenen auf „Klärung des Vorwurfs“ und Feststellung der Legalität seiner Handlung. 154

- 155 Die Opportunitätseinstellung darf grundsätzlich **nicht** von **besonderen Zahlungen** abhängig gemacht werden (§ 47 III), bereits getätigte Leistungen oder Zahlungen vermögen im Einzelfall das Verfolgungsinteresse zu mindern. Daher gibt es insbesondere bei Bußgeldverfahren gegen Verbände nicht die Möglichkeit das Verfahren durch Zahlung einer Auflage zu beenden, während die oftmals parallel geführten Strafverfahren gegen natürliche Personen nach § 153a StPO eingestellt werden.

V. Ahndungsentscheidungen der Verwaltungsbehörde

1. Verwarnung

a) Geringfügigkeit des Delikts

- 156 Für die Ahndung stehen der Verwaltungsbehörde zwei Formen zur Verfügung: Verwarnung (§ 56) und Bußgeldbescheid (§ 65). Die **Verwarnung** kann in Verbindung mit (§ 56 I 1) oder ohne Verwarnungsgeld (§ 56 I 2) ausgesprochen werden.
- 157 Die Verwarnung stellt eine Reaktion auf **Fehlverhalten im Bagatellbereich** dar (vgl. *Mitsch* JA 2008, 409 (411)). § 56 I 1 gibt insofern eine Grenze vor: Bagatelldelikte sind solche Handlungen, für deren Ahndung ein Verwarnungsgeld bis zu maximal 55 Euro angemessen ist. Bei einer nicht mehr geringfügigen Ordnungswidrigkeit, für die eine höhere Geldbuße angemessen wäre, ist die Verwarnung rechtswidrig, aber nicht unwirksam. Die Verwarnung ist selbst dann nicht nützlich, wenn sie mit einem Verwarnungsgeld von mehr als 55 Euro verbunden wird (KK-OWiG/*Lutz* § 56 Rn. 11).
- 158 Kriterien zur Bestimmung des Bagatellcharakters sind die Art des Delikts, das **Ausmaß** der **Rechtsgutsbeeinträchtigung**, die **Dauer** des **Verstoßes**, der **finanzielle Vorteil**, die **Häufigkeit** von **Verstößen** durch den Betroffenen, eine **erkennbare Bereitschaft** zu zukünftig **normgerechtem Verhalten** und der **Grad** der **Vorwerfbarkeit**. Unangebracht ist eine Verwarnung daher dann, wenn sie, auch unter Ausschöpfung des Verwarnungsgeldrahmens nicht geeignet ist, um das weitere Interesse an der Verfolgung zu beseitigen.
- 159 Regelmäßig handelt es sich bei Bagatelldelikten um einfache Sachverhalte (Parkverstöße, Geschwindigkeitsübertretungen, etc). Den-

noch ist der Schluss von einem einfachen Sachverhalt auf den Bagatelldeliktcharakter unzulässig. Ein qualifizierter Rotlichtverstoß ist ein einfacher Sachverhalt, aber kein Bagatelldelikt, so dass eine bloße Verwarnung nicht in Betracht kommt.

Die **Verwarnung mit Verwarnungsgeld** (§ 56 I 1) ist eine **Sanktion** (aA: *Mitsch* JA 2008, 409, 411: „freiwillig zahlbarer Geldbetrag“). Sie setzt tatbestandsmäßiges und vorwerfbares Verhalten voraus, Verfolgungshindernisse dürfen nicht erkennbar sein. Bei Zweifeln über die Ahndbarkeit muss zunächst ermittelt und gegebenenfalls später verwarnet werden. Für Straßenverkehrsdelikte gibt es einen speziellen Verwarnungsgeldkatalog (VerwarnVwV), der die Verwaltungsbehörde innerdienstlich bindet, nicht jedoch das Gericht (*Mitsch* OWiR § 25 Rn. 7).

Statt einer Verwarnung kann grundsätzlich auch mit einem Bußgeldbescheid geahndet werden. Der Betroffene hat – abgesehen von einer gewissen Willkürkontrolle – **keinen Anspruch** darauf, nur **verwarnet zu werden** (*AG Rudolstadt* DAR 2008, 161). Gegen die Verwarnung als solche kann er sich jedoch effektiv wehren, indem er ihr nicht zustimmt (§ 56 II). So erreicht der Betroffene jedoch lediglich, dass stattdessen ein Bußgeldbescheid verhängt werden muss, wenn eine Ahndung erfolgen soll (→ § 3 Rn. 167 ff.).

b) Verwarnungsverfahren

Befugt zur Verwarnung ist die sachlich (§ 36) und örtlich (§ 37) zuständige Verwaltungsbehörde (§ 56 I 1). § 57 I regelt die Pflicht des entscheidenden Amtsträgers, sich vor Ort auszuweisen, wenn er von der Befugnis zur Verwarnung Gebrauch macht.

Im **Außendienst** dürfen besondere durch die Verwaltungsbehörde ermächtigte Personen verwarnen (§ 57 I). Auch Polizeibeamte können ermächtigt sein (§ 57 II); sie dürfen außerdem verwarnen, wenn die Polizei wegen der Ordnungswidrigkeit im ersten Zugriff (§ 53 I 1), dh bis zur Abgabe der Sache an die Verwaltungsbehörde, ermittelt. Nach Abgabe liegt das Recht eine Verwarnung auszusprechen ausschließlich bei der Verwaltungsbehörde.

Das Verwarnungsverfahren ist zweigeteilt in einen **Erkenntnisteil** und einen **Ahndungsteil**.

Das **Erkenntnisverfahren** ist prinzipiell das gleiche, wie für den Bußgeldbescheid, allerdings erfolgt die Ermittlung typischerweise mit geringerem Aufwand. Eine Ahndung auf den bloßen Verdacht

hin bleibt aber auch hier unzulässig. Im Extremfall beobachtet der Entscheidende selbst den ahndbaren Vorgang (Anfangsverdacht/Tatüberzeugung), spricht mit dem Betroffenen (Belehrung und Anhörung), ahndet auf der Stelle (Verwarnung) und zieht das Verwarnungsgeld ein.

Beispiel: Beamte des Polizeivollzugsdienstes nehmen Geschwindigkeitsmessungen vor, halten Kraftfahrer an, die die Höchstgeschwindigkeit nicht eingehalten haben und erteilen vor Ort auf einem Autobahnrastplatz eine kostenpflichtige Verwarnung.

- 166 Allerdings ist die Verfahrensverkürzung kein notwendiges Merkmal der Verwarnung. Auch ein Verfahren, in dem eingehende und aufwändige Ermittlungen geführt wurden, kann mit der Verwarnung abschließen.
- 167 Die Verwarnung, die bisweilen als zustimmungsbedürftiger, belastender Verwaltungsakt bezeichnet wird (BVerfGE 22, 125 (131); AG Groß-Gerau NZV 1993, 413; AG Saalfeld NZV 2006, 49), erfolgt mündlich, kann aber auch schriftlich ergehen. Ihre **Wirksamkeit** setzt voraus, dass der Betroffene, nach Belehrung über sein Weigerungsrecht, **zustimmt** und das festgesetzte **Verwarnungsgeld zahlt** (§ 56 II 1). Das Verwarnungsgeld ist sofort zu bezahlen oder, bei Fristgewährung, fristgemäß. Eine Frist, von einer Woche, ist einzuräumen, wenn das Verwarnungsgeld 10 Euro übersteigt oder der Betroffene nicht sofort zahlen kann (§ 56 II 2).
- 168 Der Betroffene erhält über das Verwarnungsgeld, ggf. auch über eine gewährte Frist oder die Zahlung, eine **Bescheinigung** (§ 56 III 1). Neben dem Verwarnungsgeld dürfen keine Kosten erhoben werden (§ 56 III 2). Nebenfolgen (Einziehung des Wertes des von Taterträgen gem. § 29a, Einziehung gem. § 22), dürfen im Verwarnungsverfahren ebenso wenig angeordnet werden, wie ein Fahrverbot (§ 25 StVG).
- 169 Die Erteilung einer Verwarnung ist **so lange möglich**, wie die Verwaltungsbehörde über die Entscheidung verfügen kann, dh bis zur Zustellung des Bußgeldbescheids und nach zulässigem Einspruch gegen den Bußgeldbescheid bis zur Abgabe der Sache an die Staatsanwaltschaft (§ 69 III). Andererseits kann ein noch nicht angenommenes Verwarnungsgeldangebot durch Erlass des Bußgeldbescheids jederzeit zurückgenommen werden, wenn eine Verwarnung nicht hätte erteilt werden dürfen (KG VRS 88, 460; aA KK-OWiG/Wache § 56 Rn. 33).

Verweigert der Betroffene die Zustimmung oder Zahlung, ist die **Verwarnung unwirksam** und das Verwarnungsverfahren ohne weitere Entscheidung beendet (§ 56 II 1). Die Verfolgungsbehörde kann dann einen Bußgeldbescheid erlassen oder das Verfahren nach § 47 einstellen. 170

c) Bindungswirkung

Die wirksame Verwarnung mit Verwarnungsgeld begründet nach § 56 IV nur ein beschränktes **Verfolgungshindernis** und schränkt damit den Grundsatz *ne bis in idem* ein. Die Wiederaufnahme der Verfolgung und erneute Ahndung der Tat sind demnach nur unter den zur Verwarnung führenden Tatsachen und rechtlichen Gesichtspunkten ausgeschlossen (§ 56 IV). Das wird allgemein so verstanden, dass die entgeltlich verwarnte Tat „nicht mehr als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden“ kann (KK-OWiG/Wache § 56 Rn. 37). Der Verfolgung als Straftat steht die Verwarnung nach hM also nicht entgegen. 171

Beispiel: Wird ein Täter wegen Lärmerregung wirksam verwarnt (§ 117 I), weil er mit der Motorsäge am Volkstrauertag eine Esche fällte, soll die beschränkte Rechtskraft der Ahndung die weitere Ahndung wegen Verstoßes gegen das Ruhegebot an Feiertagen (§§ 5 I, 3 I BlnFTG iVm § 6 Nr. 1, 2 FSchVO) hindern, nicht jedoch die Ahndung durch neue Verwarnung wegen Verstoßes gegen §§ 9 Nr. 1, 4 I BlnBaumschVO ebenso wenig die Ahndung wegen Sachbeschädigung (§ 303 StGB), weil die Bäume der Stadt gehörten, auch wenn der Täter alle Verwarnungsgelder gezahlt hat.

Soweit es allerdings um die Anwendung von Unionsrecht geht, so etwa regelmäßig im Lebensmittel- oder Umweltschuldrecht, dürfte eine Beschränkung des Grundsatzes *ne bis in idem* nach Art. 50 EU-GRCh über § 56 IV zweifelhaft sein (vgl. *EuGH* MwStR 2018, 551 ff.). 172

§ 56 IV bezieht sich ausdrücklich nur auf die wirksame entgeltliche Verwarnung nach § 56 I 1. Die **entgeltlose Verwarnung** gibt keinen Vertrauensschutz hinsichtlich des Ausbleibens anderer nachfolgender Ahndungen. 173

d) Rücknahme der Verwarnung

Die hM geht davon aus, dass zugunsten des Betroffenen die wirksame gewordene **Verwarnung zurückgenommen** werden kann, wenn sie sich als rechtswidrig herausstellt (RRH § 56 Rn. 30; Göhler/Gürtler § 56 Rn. 37a). Das Verwarnungsgeld ist dann zurückzuzahlen 174

(§ 48 VwVfG analog). Die beschränkte Rechtskraft schützt allerdings weiterhin den Betroffenen und bleibt auch nach Rücknahme bestehen (*OLG Düsseldorf* NJW 1961, 1272; KK-OWiG/*Wache* § 56 Rn. 33). Eine Rücknahme zum Zweck des Erlasses eines Bußgeldbescheids, ist also nicht erlaubt (*OLG Köln* VRS 54, 135; aA *KG* VRS 78, 133; 88, 459 (460)). Bezieht sich der Bußgeldbescheid allerdings auf einen **veränderten Sachverhalt** oder ändern sich rechtliche Gesichtspunkte (§ 56 IV), so ist die Rücknahme irrelevant; denn der Bußgeldbescheid könne auch bei bestehender Verwarnung ergehen.

- 175 Auch diesbezüglich sind jedoch Zweifel wegen der Vereinbarkeit dieser Lösung mit **Art. 103 III GG** und **Art. 50 I EU-GRCh** angezeigt. Man könnte allenfalls erwägen, dass es sich bei der Verwarnung wegen des geringen Betrages nicht um eine Strafe im Sinne des *Ne-bis-in-idem*-Grundsatzes handelt.

Beispiel: Wer auf Flächen, die dafür nicht bestimmt sind, entgegen § 44 I 1 BWNatSchG unerlaubt zeltet und dafür entgeltlich verwarnt wird, kann demnach wegen Zerstörung der Kennzeichnung des geschützten Gebietes, auf dem er gezeltet hat (§§ 27 IV, 69 II Nr. 3 BWNatSchG) darüber hinaus auch dann mit einem Bußgeld geahndet werden, wenn die Naturschutzbehörde später feststellt, dass das Zelten auf der entsprechenden Fläche nicht unerlaubt war (§ 44 I 1 BWNatSchG, § 59 BNatSchG). Die Verwarnung muss nicht zurückgenommen werden, denn § 56 IV steht dem Bußgeldbescheid nicht entgegen.

- 176 Zur Abwehr einer entgeltlichen Verwarnung kann der **Betroffene** sein Einverständnis oder die Zahlung **verweigern** (§ 56 II). Nach Erteilung seiner Zustimmung ist die Anfechtungsmöglichkeit des Betroffenen jedoch beschränkt. Sie erstreckt sich nur noch auf die Rüge, die formellen Voraussetzungen der Verwarnung wären nicht erfüllt gewesen, er habe kein Einverständnis erteilt oder das Verwarnungsverfahren habe wesentliche Mängel gezeigt (KK-OWiG/*Wache* § 56 Rn. 28). Die Tatbegehung kann er im Verwarnungsverfahren nicht mehr effektiv bestreiten.

e) Rechtsbehelfe

- 177 Gegen die Verwarnung mit Verwarnungsgeld ist nach hM ein Antrag auf gerichtliche Entscheidung an das Amtsgericht (§§ 62 I, 68) möglich. Nach § 62 II OWiG iVm § 306 I StPO ist der Rechtsbehelf bei der Behörde anzubringen, die die Verwarnung ausgesprochen hat (*Bode* DAR 1969, 57 (59); RRH § 56 Rn. 24). Die Behörde kann ab-

helfen und den Bescheid zurücknehmen (§ 306 II StPO), anderenfalls entscheidet das Amtsgericht. Andere halten einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung dagegen in Analogie zu § 153a StPO für unzulässig; der Betroffene müsse sich wehren, indem er sich nicht auf die Verwarnung einlasse (*Krenberger/Krumm* § 56 Rn. 32).

Gegen eine unentgeltliche Verwarnung kann der von ihr Betroffene nur eine Gegenvorstellung vorbringen und Dienstaufsichtsbeschwerde erheben (*Göhler/Gürtler* § 56 Rn. 35; *KK-OWiG/Wache* § 56 Rn. 6; aA *OLG Hamburg* NJW 1987, 2173; *RRH* § 56 Rn. 4, wonach auch der Rechtsbehelf gem. § 62 möglich sein soll).

2. Bußgeldbescheid

a) Ahndungsentscheidung

Der **Bußgeldbescheid** (§ 65) ist die **zentrale Entscheidungsform** des Ordnungswidrigkeitenrechts. Die Verwaltungsbehörde erlässt ihn, wenn sie nach Aufklärung des Sachverhalts und Anhörung des Betroffenen eine Ordnungswidrigkeit für erwiesen hält (§ 46 II OWiG iVm § 261 StPO), Verfolgungshindernisse nicht vorliegen und die Ahndung nach pflichtgemäßem Ermessen geboten erscheint (§ 47).

Der Bußgeldbescheid wird als **belastender Verwaltungsakt** (§ 35 VwVfG) bezeichnet (*OLG Karlsruhe* Die Justiz 1970, 189; *OLG Frankfurt a. M.* NJW 1970, 159). Der Sache nach ist er jedoch der Anklageschrift (§ 200 StPO) bzw. dem Strafbefehl (§ 407 StPO) nachgebildet (vgl. *Rebler* NZV 2016, 304 ff.) und bildet die Grundlage des ggf. später stattfindenden Einspruchsverfahrens (*OLG Bamberg* NStZ 2007, 292 f.). Der Bußgeldbescheid muss den Betroffenen zum einen über den ihm gegenüber erhobenen Vorwurf informieren (**Informationsfunktion**) und zum anderen die vom Verfahren erfasste Tat von anderen Lebenssachverhalten abgrenzen (**Umgrenzungsfunktion**) (vgl. nur *OLG Hamm* NStZ-RR 2008, 53; *OLG Düsseldorf* NJW 2006, 2647).

b) Form

Der Bußgeldbescheid bedarf der **Schriftform**. Das Formerfordernis ergibt sich implizit aus § 66 und § 51 II.

182 Einer **Unterschrift** bedarf es nicht. Verlangt wird lediglich, dass die erlassende Stelle erkennbar ist (BGHSt 42, 383; *OLG Düsseldorf* NJW 1989, 600). Bei Massenordnungswidrigkeiten hat sich der Computerausdruck ohne Unterschrift durchgesetzt (*OLG Hamburg* NJW 1995, 2937; KK-OWiG/*Kurz* § 65 Rn. 17).

c) Erlass

183 Der Bescheid muss von der **zuständigen Person** innerhalb der sachlich (§ 36) und örtlich (§ 37) zuständigen Behörde erlassen werden. Allerdings lassen nur schwere und evidente Zuständigkeitsfehler den Bescheid unwirksam werden.

184 Ist der Bescheid mit Datumsangabe unterzeichnet und in den Geschäftsgang gegeben, ist er **erlassen** (*OLG Düsseldorf* NJW 1982, 2833; *Göhler/Seitz/Bauer* Vor § 65 Rn. 11; aA KK-OWiG/*Kurz* § 65 Rn. 10), obwohl die Zustellung erst noch vorzunehmen ist. Der Erlass eines automatisch erstellten Bescheids setzt voraus, dass der zuständige Sachbearbeiter der Verwaltungsbehörde den Erlass aktenkundig verfügt und in den Geschäftsgang gegeben hat (*OLG Düsseldorf* NZV 2003, 52).

185 Schon der Erlass **unterbricht die Verjährung**, sofern der Bescheid binnen zwei Wochen zugestellt wird. Ist dies nicht der Fall, so führt erst die Zustellung (§ 33 I Nr. 9) zur Unterbrechung. Bis zur Zustellung kann der Bescheid ohne weiteres geändert oder zurückgenommen werden.

d) Inhaltsanforderungen

186 Die inhaltlichen Anforderungen an den Bußgeldbescheid ergeben sich aus § 66 I, II. Zuerst wird die genaue **Bezeichnung des Betroffenen** und der Nebenbeteiligten verlangt (§ 66 I Nr. 1), um Verwechslungen auszuschließen und den persönlichen Bezug des Vorwurfs herzustellen.

187 Ein Bescheid kann an **mehrere Adressaten** (Betroffene und/oder Nebenbeteiligte) gerichtet werden. In diesem Fall sind sämtliche Adressaten so genau aufzuführen, dass für den jeweiligen Empfänger erkennbar ist, inwiefern der Vorwurf ihn trifft.

188 Ferner sollen Name und Anschrift des **Verteidigers** aufgeführt werden, sofern sie der Behörde bekannt sind (§ 66 I Nr. 2).

189 Dann ist die **geahndete Tat konkret zu bezeichnen**. Ort und Zeit der Begehung sind so präzise wie möglich anzugeben und die gesetz-