Vorwort zur 2. Auflage 5

Vorwort 6

Abkürzungsverzeichnis 13

Literaturverzeichnis 15

1 Allgemeine Grundlagen 16
1.1 Abgrenzung zwischen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht 19
1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen des OWi-Rechts 21
1.3 Begriff der Ordnungswidrigkeit 25
1.3.1 Voraussetzungen zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten 25
1.3.2 Aussagekraft bzw. Regelungsinhalt des § 1 Abs. 2 OWiG 32
1.3.3 Verbindungen zum allgemeinen Verwaltungsrecht 34
1.4 Internationales Ordnungswidrigkeitenrecht 35

2 Wichtige Rechtsfiguren aus dem allgemeinen Ordnungswidrigkeitenrecht 43

3 Rechtsfolgen der Tat 94
3.1 Hauptfolgen: Geldbuße/Verwarnung 94
3.2 Nebenfolgen 99
3.2.1 Die Einziehung 99
3.2.2 Die Unbrauchbarmachung 102
3.2.3 Einziehung des Wertes von Taterträgen (Verfall) 102
3.2.4 Geldbuße gegen juristische Personen und Personenvereinigungen 103
3.2.5 Nebenfolgen aus anderen Verwaltungsrechtsquellen 109
3.2.6 Anordnung der Nebenfolgen 110

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

4 Verjährungsregelungen 111
4.1 Einleitung 111
4.2 Verfolgungsverjährung 112
4.2.1 Verjährungsfrist 112
4.2.2 Ruhen der Verfolgungsverjährung – § 32 OWiG 117
4.2.3 Unterbrechen der Verfolgungsverjährung – § 33 OWiG 118
4.3 Vollstreckungsverjährung 124
4.3.1 Verjährungsfrist 125
4.3.2 Ruhen der Vollstreckungsverjährung 125

5 Zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten 127

6 Opportunitäts- und Legalitätsprinzip 132

7 Das Bußgeldverfahren 133
7.1 Die Bedeutung der Strafprozessordnung (StPO) und anderer allgemeiner Gesetze und Regelungen (wie z.B. „Richtlinien über das Straf- und Bußgeldverfahren“) für das OWi-Verfahren 135
7.2 Das Vorverfahren einschließlich Verwarnung 140
7.2.1 Allgemeine Grundsätze im Vorverfahren 140
7.2.2 Der Betroffene (und sein Verteidiger) im Bußgeldverfahren vor der Verwaltungsbehörde 142
7.2.3 Sachverhaltsaufklärung durch die Verwaltungsbehörde 146
7.2.4 Zwangsmaßnahmen im Bußgeldverfahren 154
7.2.5 Aufgaben der Polizei im Bußgeldverfahren 157
7.2.6 Einstellung des Verfahrens 158
7.2.7 Abschluss der Ermittlungen 159

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

8 Der Bußgeldbescheid 161
8.1 Allgemeines 161
8.2 Inhalt des Bußgeldbescheides 164
8.2.1 Erläuterungen zu einzelnen Bestandteilen des Bußgeldbescheides 166

9 Vollstreckung von Bußgeldentscheidungen 173
9.1 Einführung 173
9.2 Vollstreckungsbehörde 174
9.3 Vollstreckung der Bußgeldentscheidung 175
9.3.1 Voraussetzungen für die Vollstreckung 175
9.3.2 Die Zwangsvollstreckung 176
9.3.3 Anordnung von Erzwingungshaft 176
9.3.4 Vollstreckung der Erzwingungshaft 177
9.3.5 Vollstreckung des Bußgeldbescheides gegen Ausländer 178

10 Rechtsbehelf und Rechtsmittel gegen Bußgeldentscheidungen 179
10.1 Einspruch gegen den Bußgeldbescheid 179
10.2 Anfechtung von Nebenfolgen 188
10.3 Rechtsbehelfe gegen gerichtliche Entscheidungen 188

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

Anhang 191

I. Prüfungsschemata für Ordnungswidrigkeiten 191

- Prüfungsschema „vorsätzliches Begehungsdelikt“ 191
- Prüfungsschema „versuchtes vorsätzliches Begehungsdelikt“ 191
- Prüfungsschema „fahrlässiges Begehungsdelikt“ 192
- Prüfungsschema „vorsätzliches/fahrlässiges unechtes Unterlassungsdelikt“ 192
- Prüfungsschema „echtes Unterlassungsdelikt“ 193
- Teil-Prüffungsschema für den Prüfungspunkt „rechtfertigender Notstand“ 193
- Prüfungsaufbau „strafprozessuale Maßnahmen“ 194

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

II. Musterschriftsätze 196

1. Beispiel „Verfügungsblatt einer Bußgeldakte“ 196
2. Muster einer Anhörung nach § 55 OWiG 200
3. Muster einer Abgabe an StA nach § 41 OWiG beim Zusammentreffen von Straftat und OWi 203
4. Muster für ein Einstellungsschreiben in OWi-Verfahren 204
5. Muster einer schriftlichen Verwarnung ***ohne*** Verwarnungsgeld 205
6. Schriftliche Verwarnung mit Verwarnungsgeld/Anhörungsbogen 206
7. Abschlussvermerk nach § 61 OWiG 209
8. Muster „Ladung zur Zeugenvernehmung“ 210
9. Muster „Protokoll einer Zeugenvernehmung“ 212
10. Muster „Protokoll einer Betroffenenverehmung“ 214
11. Muster „Sicherstellungs- bzw. Beschlagnahmeprotokoll; Durchsuchungsbescheinigung“ 216
12. Muster „Bußgeldbescheid“ 218
13. Muster „Verwerfungsbescheid bei unzulässigem Einspruch“ 221
14. Übersendung der Bußgeldakte an das AG über die StA nach Einspruch zur dortigen Entscheidung 222

I. Fragenkatalog Ordnungswidrigkeitenrecht („FAQ“) 224

Stichwortverzeichnis 245

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

Polizei Studium Praxis

SCHRIFTENREIHE

Leseprobe

Ordnungswidrigkeitenrecht

für Polizei, Ordnungsbehörden und Verwaltung

von Dr. Manfred Pfaff

2. Auflage

VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH
Buchvertrieb

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

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

Leseprobe

www.VDPolizei.de
2. Auflage 2026
© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb;
Forststr. 3a, 40721 Hilden, 2026
E-Mail: service@vdpolizei.de
Alle Rechte vorbehalten
Satz: VDP GMBH Buchvertrieb, Hilden
Druck und Bindung: Druckerei C.H.Beck, Nördlingen
Printed in Germany
ISBN 978-3-8011-0977-6

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

Vorwort zur 2. Auflage

Mit der vorliegenden 2. Auflage hat das Buch – nicht zuletzt auch durch Hinweise aus der Leser- und Studierendenschaft – umfangreiche Ergänzungen und Anpassungen an Rechtsänderungen (insbesondere des OWiG selbst sowie des Straßenverkehrsrechts) und aktueller Rechtsprechung erfahren. Dabei wurde der bisherige bewährte Aufbau des Werkes beibehalten.

Für diese zweite Auflage konnte Frau Ramona Meyer, Lehrbeauftragte an der HSPV NRW für die Fächer Ordnungswidrigkeitenrecht und Bescheidtechnik, gewonnen werden. Durch ihre umfänglichen praktischen und theoretischen Erfahrungen konnte sie viel Bereicherndes zu dieser Auflage beisteuern.

Der studiums- als auch praxisbezogenen Zielsetzung folgend werden die Fallbeispiele noch näher am polizeilichen Alltag und den Tätigkeiten der Ordnungs- und Sonderordnungsbehörden orientiert, ohne dass die rechtsquerschnittliche Bedeutung des Ordnungswidrigkeitenrechts dabei verloren geht.

Weiterhin wurden Zitate aus Lehre und Rechtsprechung ergänzt und ältere Zitate durch neue Quellen ersetzt, wo diese bekannt wurden. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die Kapitel 2, 8 und 10 wesentlich überarbeitet.

Im Anhang wurden die Musterschriftsätze erweitert und die vorhandenen teilweise überarbeitet

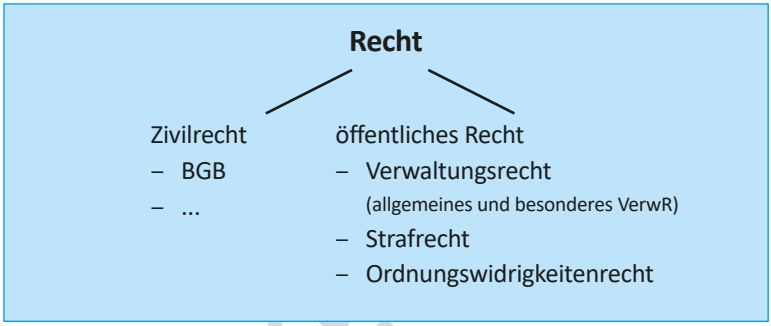
Lage, im Juli 2026 Dr. Manfred Pfaff

Leseprobe

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

1 Allgemeine Grundlagen

Das Ordnungswidrigkeitenrecht ist Teil des öffentlichen Rechts. Im Gegensatz zum Zivilrecht – dem „aushandelbaren Recht" – ist das öffentliche Recht durch eine Über- und Unterordnung zwischen Staat und Bürger gekennzeichnet (Subordinationsprinzip).



Die Rechtswissenschaften nehmen – jedoch nur im Rahmen der Ausbildung von Juristinnen und Juristen – eine Dreiteilung unseres Rechts vor: das Strafrecht bildet einen eigenen Zweig. Diesem wird dann das OWi-Recht – basierend auf seiner historischen Entwicklung (dazu unten) – zugeordnet.

Aber aufgrund der o.g. Definition für die Bereiche Zivilrecht und öffentliches Recht möchte ich hier bei der geschilderten Zweiteilung unseres Rechtssystems bleiben.

Bis zur Mitte des letzten Jahrhunderts wurden Verstöße gegen Rechtsquellen, bei denen der Gesetzgeber eine Sanktion für nötig erachtete, als Straftaten mit Strafen geahndet. Das StGB und andere bis etwa um 1950 erlassene Strafvorschriften (z.B. in der GewO) unterschieden einerseits Verbrechen und Vergehen, andererseits die Übertretungen. Alle diese Verstöße waren jedoch Straftaten und nach der StPO zu verfolgen. Die durch unsere Gesellschaft geprägte Form des Miteinanders forderte die Schaffung zahlloser neuer Ordnungsregeln (z.B. auf den Gebieten des Umwelt-, Arbeitsschutz- oder auch des Verkehrsrechts). Das führte zu einem erheblichen Anstieg der Bagatellverstöße. Schon früh hatte man erkannt, dass zwischen ethisch verwerflichen und solchen Zuwiderhandlungen unterschieden werden muss, die zwar eine staatliche Ahndung,

Probe

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

aber als weniger sozialschädlich keine entehrende Strafe erfordern. Eine allgemeingültige Definition der bloßen Ordnungswidrigkeit und ihre theoretische Abgrenzung von der kriminellen Straftat gelang jedoch bis heute nicht und ist wohl auch nicht möglich, da die Grenze zwischen kriminellem Unrecht und bloßen Ordnungsverstößen fließend ist und – je nach den herrschenden politischen und weltanschaulichen Auffassungen – verschieden gezogen werden kann. Die Entscheidung darüber, was Straftat und was Ordnungswidrigkeit ist, trifft deshalb der Gesetzgeber, indem er jeweils bestimmt, ob ein Gesetzesverstoß mit Strafe zu ahnden (Straftat) oder ob er nur ordnungswidrig ist.

Die Erkenntnis, dass Straftaten im heutigen Sinne und bloße Bagatelldelikte unterschiedliche Folgen für den Bürger haben müssen, fand ihren ersten gesetzlichen Niederschlag im WirtschaftsstrafG von 1949, das bei Verstößen gegen die Bewirtschaftungsbestimmungen zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten unterschied und für Letztere von den Verwaltungsbehörden festzusetzende Geldbußen androhte. Das OWiG von 1952 schuf dann erstmalig allgemein die Möglichkeit, Bagatelldelikte als Ordnungswidrigkeiten in einem einfachen und praktischen „Verwaltungsverfahren“ zu ahnden.

Das OWiG von 1968 näherte das Bußgeldverfahren – unter teilweiser Verlagerung der bis dahin den Verwaltungsbehörden allein zustehenden Befugnisse auch auf die Strafverfolgungsbehörden – dem Strafverfahren an.

Die Forderung nach einer weiteren Entkriminalisierung des Strafrechts hat zwischen 1969 und 1974 mit den Strafrechtsreformgesetzen und dem EGStGB von 1974 mehrfach Berücksichtigung gefunden. So hat der Gesetzgeber den Abschnitt „Übertretungen“ aus dem StGB gestrichen, der nach der Umwandlung der Verkehrsübertretungen in Ordnungswidrigkeiten den bedeutendsten Teil des noch verbliebenen Bagatellstrafrechts darstellte. Die wichtigsten Übertretungen des StGB sind in Ordnungswidrigkeiten umgewandelt worden. So findet man jetzt z.B. die falsche Namensangabe im § 111 OWiG (früher § 360 Nr. 8 StGB) wieder.[1]

Durch das Gesetz zur Änderung des OWiG von 1987 sollte in der Hauptsache der steigenden Zahl der gerichtlichen Bußgeldverfahren entgegengewirkt werden. Von daher wurden vor allem das Verwarnungsverfahren erweitert (u.a. Erhöhung der Maximalgrenze für Verwarnungsgelder von

1 Vgl. zum vorstehenden auch ausführlich *Gürtler/Thoma/Seitz/Bauer* in: *Göhler, E.*, OWiG, Einl. RdNr. 1 ff.

Leseprobe

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

DM 50,– auf DM 75,–; heute[2] zw. € 5,– und € 55,–), die Zuständigkeiten der Verwaltungsbehörden ausgebaut und das Gerichtsverfahren gestrafft.[3]

Das OWiG ist (bis auf seinen Dritten Teil) zunächst seinem Wesen nach ein „Rahmengesetz". Es enthält allgemeine Vorschriften, die für alle Ordnungswidrigkeiten gelten – vergleichbar mit dem Allgemeinen Teil des StGB. Zu den allgemeinen Vorschriften gehören etwa die Grundlagen (Voraussetzungen) der Ahndung (vgl. §§ 8 ff.), Versuch und Beteiligung (vgl. §§ 13 ff.), Höhe und Bemessung der Geldbuße (vgl. § 17), Nebenfolgen einer Ordnungswidrigkeit (vgl. §§ 22 ff.), Verjährung (vgl. §§ 31 ff.) sowie Verfahrensvorschriften – vergleichbar der StPO – z.B. über Zuständigkeiten (vgl. §§ 35 ff.), Form und Inhalt des Bußgeldbescheides (vgl. §§ 65, 66), den Einspruch und das gerichtliche Verfahren (vgl. §§ 67 ff.) sowie die Vollstreckung (vgl. §§ 89 ff.).

In seinem Dritten Teil nennt das OWiG selbst einige Bußgeldtatbestände, die als Ersatz für die fortgefallenen Übertretungen aus dem StGB ins OWiG übernommen wurden und/oder anderswo, z.B. in Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts, nicht sinnvoll unterzubringen waren. Das sind:

Verstöße gegen staatliche Anordnungen (§§ 111 ff.) – wie falsche Namensangabe, unerlaubte Ansammlung; Verstöße gegen die öffentliche Ordnung (§§ 116 ff.) – wie Belästigung der Allgemeinheit, Halten gefährlicher Tiere, Vollrausch; Missbrauch staatlicher oder staatlich geschützter Zeichen (§§ 124 ff.) – wie Wappen, Dienstflaggen, Berufstrachten und -abzeichnen, Herstellen von Fälscherwerkzeug und papiergeldähnlichen Drucksachen; Verletzung der Aufsichtspflicht in Betrieben (§ 130).

Im Übrigen finden sich Bußgeldtatbestände in sicherlich weit mehr als 5000 Bundes- und Landesgesetzen und -verordnungen sowie in Gemeindeordnungen und -satzungen, deren Bußgeldvorschriften zur Sicherung eines geordneten Miteinanders unserer Gesellschaft für dort formulierte Ordnungen z.T. empfindliche Geldbußen androhen.[4]

2 OWiG v. 19.02.1987 (BGBl. I S. 602 / FNA 454-1), zuletzt geändert durch G v. 05.10.2021 (BGBl. I S. 4607) m.W.v. 01.01.2022.
3 *Schwacke P.,* S. 1 f.
4 Vgl. *Karpen, U.,* a.a.O.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

1.1 Abgrenzung zwischen Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht

Beispiel: Der Pkw-Fahrer P missachtet fahrlässig das Rotlicht einer Lichtzeichenanlage – LZA – (Ordnungswidrigkeit nach § 49 Abs. 3 Nr. 2 StVO i.V.m. § 24 StVG) und fährt dabei den in diesem Augenblick die Fahrbahn überquerenden Fußgänger F an, der daraufhin mit Hautabschürfungen und Prellungen ins Krankenhaus eingeliefert wird (Straftat gemäß § 229 StGB).

Dieses Fallbeispiel wirft folgende Frage auf: Warum ist das Missachten des Rot-Lichts einer LZA eine Ordnungswidrigkeit und die dadurch (fahrlässig) herbeigeführte Körperverletzung des F eine Straftat?

Zunächst zu den Definitionen Straftat und Ordnungswidrigkeit:

„**Straftat** (Delikt) ist das durch ein Gesetz mit Strafe als Rechtsfolge bedrohte menschliche Verhalten." Die Straftat erfordert allgemein ein Verhalten – einen Tatbestand im eigentlichen Sinne –, eine Rechtswidrigkeit und eine Schuld. Innerhalb der Straftat können verschiedene Arten unterschieden werden, z.B. Begehungs- und Unterlassungsdelikt, Erfolgs- und Tätigkeitsdelikt, Verletzungs- und Gefährdungsdelikt, Vorsatz- und Fahrlässigkeitsdelikt, versuchtes und vollendetes Delikt, Sonderdelikt, eigenhändiges Delikt sowie Vergehen und Verbrechen. Die besonderen Straftaten werden nach den geschützten Rechtsgütern geordnet (z.B. Staatsschutzdelikte, Sexualdelikte, Vermögensdelikte u.a.). Die sog. „privilegierte Straftat" ist ein mit einer milderen, die sog. „qualifizierte Straftat" ein mit einer höheren Strafe bedrohter Sonderfall einer Straftat.[5]

Die **Ordnungswidrigkeit** (§ 1 Abs. 1 OWiG) ist eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, die den Tatbestand eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt. Sie ist „Verwaltungsunrecht", keine Straftat! Wann eine Ordnungswidrigkeit vorliegt, ist den jeweiligen Ordnungswidrigkeitennormen der Verwaltungsgesetze zu entnehmen, z.B. § 69 KrWG „Bußgeldvorschriften" oder auch dem Dritten Teil des OWiG – „Einzelne Ordnungswidrigkeiten".

Die Rechtsfolge einer Ordnungswidrigkeit ist die Geldbuße, die grundsätzlich in einer Höhe zwischen € 5,– und € 1.000,– (vgl. § 17 Abs. 1 OWiG) festgesetzt wird, soweit andere Gesetze nichts anderes bestimmen (vgl.

5 *Köbler, G.,* S. 313.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

z.B. § 53 Abs. 2 WaffG). Als *Nebenfolge* kann z.B. eine Einziehung (z.B. von Gegenständen, mit denen die Ordnungswidrigkeit begangen wurde – vgl. z.B. § 22 OWiG i.V.m. 54 Abs. 2 WaffG) angeordnet werden. Für die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit ist grundsätzlich die jeweilige Verwaltungsbehörde (Ordnungs- bzw. Sonderordnungsbehörde – §§ 35 ff. OWiG) sowie im Rahmen der subsidiären Eilzuständigkeit die Polizei zuständig (§ 53 OWiG).

Eine Unterscheidung zwischen Straftat und Ordnungswidrigkeit ist demnach ausschließlich formal zu treffen: Wenn als Sanktion für eine Tat „Strafe" angedroht wird, liegt ein „Straftatbestand" vor; ist eine „Geldbuße" vorgesehen, handelt es sich um den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit.

Die Einstufung eines Tatbestandsmerkmals als Straftat bzw. Ordnungswidrigkeit ist ausschließlich Sache des Gesetzgebers.[6] Die für die Ahndung zuständigen Behörden haben sich daher zwingend an die abstrakte Tatbestandsbewertung des jeweiligen Gesetzes zu halten. Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal liegt demnach in den Folgen der Ahndung durch Geld- bzw. Freiheitsstrafe einerseits und der Geldbuße andererseits. Soweit eine Geldstrafe oder -buße verhängt worden ist, unterscheidet sich die Sanktion – soweit es sich um gleiche Beträge handelt – zwar nicht in ihrer finanziellen Auswirkung für den Betroffenen, wohl aber dadurch, dass nach allgemeiner Auffassung mit der Verhängung einer Strafe ein ehrenrühriges Unwerturteil, der Vorwurf einer Auflehnung gegen die Rechtsordnung und die Feststellung der Berechtigung dieses Vorwurfs verbunden sind. Demgegenüber wird die wegen einer Ordnungswidrigkeit verhängte Geldbuße lediglich als eine *nachdrückliche Pflichtenermahnung* angesehen und empfunden, die keine ins Gewicht fallende Beeinträchtigung des Ansehens und des Leumunds der Betroffenen zur Folge hat.[7]

Hier wird zum Ausdruck gebracht, dass durch die Verhängung eines Bußgeldes lediglich eine bestimmte Ordnung durchgesetzt werden soll und nicht etwa ein Ausgleich für ein verwerfliches, ehrenrühriges Verhalten herbeizuführen ist; der Betroffene soll lediglich für seine rechtswidrige Handlung „büßen", nicht aber „bestraft" werden. Insofern kann dem Bußgeld auch ein gewisses Maß an erzieherischem Wert zugesprochen

6 *Gürtler/Thoma* in: *Göhler, E.,* OWiG, § 1, Rdnr. 2.
7 Vgl. BVerfGE 27, 33; *Schwacke, P.,* S 3 f.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

werden. Von daher finden Bußgeldentscheidungen auch keinen Eintrag ins Bundeszentralregister. Registrierungen von Ordnungswidrigkeiten werden lediglich in einigen Fällen im Verkehrszentralregister in Flensburg und im Gewerbezentralregister in Berlin vorgenommen. Anders als bei Geldstrafen kann die Geldbuße auch nicht in eine Ersatzfreiheitsstrafe umgewandelt werden.[8]

1.2 Verfassungsrechtliche Grundlagen des OWi-Rechts

Gravierende Eingriffe hoheitlicher Gewalt haben immer den rechtsstaatlichen Grundsätzen zu folgen (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG).

In einem Ordnungswidrigkeitenverfahren sind auf jeden Fall die Grundrechte der Betroffenen zu berücksichtigen, die durch dieses Verfahren tangiert werden können.

In Art. 1 (Schutz der Menschenwürde) Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) heißt es: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt." In Abs. 3 steht: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht."

Ferner lesen wir in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden." Das Recht auf körperliche Unversehrtheit schließt grundsätzlich eine staatliche Beeinträchtigung dieses Rechtsgutes aus. Doch kann in dieses Grundrecht aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden. Dieser Aspekt ist insbesondere für körperliche Eingriffe im Bußgeldverfahren von Bedeutung: So bedarf beispielsweise die zwangsweise Blutalkoholbestimmung durch Blutentnahme durch einen Arzt im Rahmen einer Verkehrsordnungswidrigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung – vgl. insofern § 46 Abs. 4 OWiG i.V.m. § 81a Abs. 1 S. 2 StPO.

Hinsichtlich der *Freiheit der Person* (allgemeine Handlungsfreiheit) ist dieses Grundrecht insbesondere bei der Personalienfeststellung (IdF = Identitätsfeststellung) von Bedeutung: Das Ansprechen des Bürgers mit dem Ziel der Feststellung seiner Personalien hindert ihn bereits, sich nach seinem Gutdünken frei zu bewegen – es bedarf somit einer gesetzlichen Ermächtigung. Diese hat der Gesetzgeber mit der folgenden Paragra-

8 *Schwacke, P.*, S. 4

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

phenkette geschaffen: Nach § 46 Abs. 1 und 2 OWiG bzw. § 53 OWiG i.V.m. § 163b StPO können die erforderlichen Maßnahmen zur Identitätsfeststellung getroffen werden. Der Betroffene darf festgehalten werden, wenn die Identität sonst nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten festgestellt werden kann.

In diesem Zusammenhang ist bei der IdF nicht nur das Grundrecht der Freiheit der Person von Bedeutung; auch ist eine IdF immer ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, hergeleitet aus Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG.[9] Dieses Recht gewährleistet die aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.[10]

Weitere im Zusammenhang mit dem OWiG zu nennende Artikel aus den Grundrechten sind die Art. 3 (Gleichheit vor dem Gesetz) und Art. 19 (Einschränkung von Grundrechten) Abs. 3 und 4:

> „(3) Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ... auf diese anwendbar sind.
> (4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen."

Ferner ist das Grundrecht der „Unverletzlichkeit der Wohnung" (Art. 13 GG) insbesondere im Zusammenhang mit Durchsuchungen von Bedeutung.

Die hier auszugsweise genannten Grundrechte – und das gilt für alle auf das Straf- bzw. OWi-Verfahren anzuwendenden Grundrechte – sind das verbriefte Recht eines jeden Menschen, gleich ob er Ausländer oder Deutscher ist.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch Art. 19 Abs. 1 GG, wonach die Einschränkung von Grundrechten nur durch oder aufgrund eines Gesetzes vorgenommen werden kann. In der Tat dürfen im Straf- und OWi-Recht hoheitliche Eingriffe in Grundrechte nicht willkürlich vorgenommen werden. Die zuständigen Behörden haben sich strikt an den Vorgaben der maßgeblichen Regelungen (z.B. im OWiG selber als auch in der StPO) zu halten, um hier nicht gegen Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG zu verstoßen.

9 Vgl. näher dazu BVerfG, Beschluss vom 24.07.2015 – 1 BvR 2501/13
10 BVerfGE 65, 1.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

Dem in Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG enthaltenen **Zitiergebot** kommt das OWiG durch den § 132 nach.

Des Weiteren war schon das Zustandekommen des OWiG vom Grundgesetz geprägt. Abschnitt VII des GG behandelt die Gesetzgebung des Bundes. Seinem Wesen nach ist es als materiell- und verfahrensrechtliches Rahmengesetz ganz allgemein für Ordnungswidrigkeiten auf allen Sachgebieten einzustufen. Formell fällt es gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unter die **konkurrierende Gesetzgebung** des Bundes und wird unter den Begriff „Strafrecht" subsumiert. Diese Einordnung in das Strafrecht ist zulässig, da zur Zeit des Inkrafttretens des GG das OWi-Recht im heutigen Sinne noch nicht bestand (vgl. Kap. 1).

Für das Gesetzgebungsverfahren waren dabei die Bestimmungen der Art. 76–78 und Art. 82 GG zu beachten.

Im Folgenden werden einige Bereiche des OWiG im Zusammenspiel mit dem GG betrachtet:

Sobald die Verwaltungsbehörde oder die Polizei eine Maßnahme getroffen hat, die erkennbar darauf gerichtet ist eine Ordnungswidrigkeit bußgeldrechtlich zu verfolgen, ist das Ermittlungsverfahren eingeleitet („hinreichender Anfangsverdacht" – vgl. § 46 Abs. 1 und 2 OWiG, § 152 StPO). Die dabei durchzuführenden Untersuchungen sind unter Wahrung der entsprechenden Gesetze und rechtsstaatl. Grundsätze vorzunehmen. Insbesondere kommen hier die Grundrechte des Betroffenen aus Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde), Art. 2 Abs. 1 GG (Freiheitsrechte) und Art. 3 GG (Gleichheit vor dem Gesetz) zum Tragen.[11]

Nach dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist jeder Person, bevor ihre Rechte durch eine staatliche Maßnahme unmittelbar beeinträchtigt werden, Gelegenheit zur Äußerung zu geben (§ 55 OWiG). Nur so ist sichergestellt, dass der Betroffene sich rechtzeitig in der für ihn geeigneten Weise rechtfertigen kann. Die hierfür grundlegende Bestimmung ergibt sich aus Art. 103 Abs. 1 GG (Grundrechte des Angeklagten): „Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör"[12] sowie aus Art. 19 Abs. 4 GG; dahinter verbirgt sich die Möglichkeit des Betroffenen, Rechtsmittel gegen den Bußgeldbescheid einzulegen, worüber dann ein Amtsgericht zu entscheiden hat.

11 *Schwacke, P.,* S. 120.
12 *Schwacke, P.,* S. 92.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

Auch wird hierunter schon die Anhörung durch die Verwaltungs- bzw. Polizeibehörden subsumiert, da das Bußgeldverfahren als ein Pendant zum Strafverfahren und Strafprozess vor einem Strafgericht zu sehen ist.

Dieser Grundsatz gebietet es nicht nur, den Betroffenen zu den gegen ihn erhobenen Beschuldigungen anzuhören, sondern auch die Verfahrensbeteiligten und Zeugen über ihre Rechte und Pflichten im Rahmen des Bußgeldverfahrens zu unterrichten. Ferner hat sich die Ermittlungsbehörde bei ihren Untersuchungen auf das zu beschränken, was unmittelbar mit der Tat zusammenhängt.[13]

Art. 103 GG birgt in seinem Abs. 3 einen weiteren Grundsatz, der im Ordnungswidrigkeitenrecht wiederzufinden ist: „Ne bis in idem – Niemand darf wegen derselben Tat aufgrund der allgemeinen Strafgesetze (hierunter müssen wir auch das OWiG zählen – s. weiter vorne) mehrmals bestraft werden." Konkret heißt das:

- **Wegen derselben Tat dürfen nicht mehrere Bußgeldverfahren anhängig sein §§ 19, 38 u. 39 OWiG;**
- **dieselbe Tat kann ferner nicht zugleich in einem Bußgeld- und einem Strafverfahren verfolgt werden – § 21 OWiG.[14]**

Beispiel: § 4 BImSchG i.V.m. der 4. BImSchV sieht für bestimmte Anlagenarten eine besondere Genehmigung für die Errichtung und ihren Betrieb vor. Der Unternehmer U betreibt auf seinem Firmengelände eine unter diese Bestimmungen fallende Anlage ohne die hierfür erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Im Rahmen dieses Betreibens nutzt U entgegen § 8 WHG ein Gewässer ohne die hierfür erforderliche behördliche Erlaubnis.

Diese Tat (Betreiben einer Anlage nach dem BImSchG ohne die erforderliche Genehmigung) erfüllt zum einen den Straftatbestand nach § 327 Abs. 2 Nr. 1 StGB – unerlaubtes Betreiben von Anlagen – zum andern den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG – Benutzung eines Gewässers ohne entsprechende behördliche Erlaubnis.

Diese Tat kann nicht zugleich in einem Bußgeld- und in einem Strafverfahren verfolgt und geahndet werden (§ 21 OWiG). Da hier **auch** ein Straftatbestand vorliegt, ist die Sache zunächst an die Staatsanwaltschaft abzugeben (§§ 41, 42 OWiG). Eine endgültige Einstellung des Bußgeldverfahrens

13 Vgl. auch *Seitz/Bauer* in: *Göhler, E.,* OWiG, vor § 59, RdNr. 55.
14 Ausführlich *Schwacke, P.,* S. 98 ff.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

wird aber nur in Frage kommen, wenn aufgrund des Strafverfahrens eine Strafe verhängt wurde. Das Bußgeldverfahren ist also nur **vorläufig einzustellen**, da die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde z.B. durch Einstellung des Strafverfahrens wieder aufleben kann – §§ 40 ff. OWiG.

1.3 Begriff der Ordnungswidrigkeit

1.3.1 Voraussetzungen zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten

Wie bereits oben ausgeführt, wird die OWi in § 1 Abs. 1 OWiG definiert als eine *rechtswidrige* und *vorwerfbare Handlung*, die den *Tatbestand eines Gesetzes* verwirklicht, das die *Ahndung mit einer Geldbuße* zulässt.

Eine Handlung, die zwar tatbestandsmäßig und rechtswidrig, nicht jedoch vorwerfbar ist, stellt somit keine Ordnungswidrigkeit dar; sie wird in § 1 Abs. 2 OWiG als eine „mit Geldbuße bedrohte Handlung" bezeichnet und kann nicht mit einer Geldbuße geahndet werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 1 OWiG genauer beleuchtet.

a) Handlung

Handlung ist ein vom Willen beherrschbares menschliches Verhalten, das in einem Tun oder Unterlassen bestehen kann. Keine Handlungen sind damit Körperbewegungen, die im Zustand der Bewusstseinslosigkeit, durch unwiderstehliche Gewalt oder als reine Körperreflexe ausgeführt werden.[15]

Eine mit *Geldbuße bedrohte Handlung* liegt vor, wenn die konkrete Handlung des Menschen tatbestandsmäßig und rechtswidrig ist, aber ein *vorwerfbares* Handeln *nicht festgestellt* werden kann (das besagt die Fassung, „auch wenn sie nicht vorwerfbar begangen ist"). Soweit der Begriff „mit Geldbuße bedrohte Handlung" verwendet wird, kommt es danach nur auf eine rechtswidrige, wenn auch nicht vorwerfbar begangene Handlung an (vgl. z.B. §§ 116 Abs. 1, 122 Abs. 1 OWiG). Die nicht vorwerfbare Handlung muss aber zumindest tatbestandsmäßig sein, wenn eine „mit Geldbuße bedrohte Handlung" vorliegen soll.[16]

15 Ausführlich dazu *Köbler, G.*, S. 157 m.w.N.
16 *Gürtler/Thoma* in: *Göhler, E.*, OWiG, § 1, RdNr. 8.

Leseprobe

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

b) Tatbestandsmäßigkeit

Tatbestand ist die abstrakte Beschreibung einer (gedachten) menschlichen Handlung (oder Unterlassung) in einem Rechtssatz. *Tatbestandsmäßigkeit* als Voraussetzung der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bedeutet somit, dass ein konkretes Handeln oder Unterlassen dem gesetzlichen Tatbestand voll entspricht. Die einzelnen Tatbestände sind – abgesehen von wenigen Ausnahmen – nicht im OWiG, sondern in einer Vielzahl von Bundes- und Landesgesetzen sowie in entsprechenden Rechtsverordnungen genannt. Einzelne Ordnungswidrigkeiten sind in §§ 111 ff. OWiG geregelt (z.B. falsche Namensangabe, unzulässiger Lärm etc.).[17]

Beispiel: Nach § 55 Abs. 1 KrWG haben Beförderer von Abfällen ihre dafür eingesetzten Fahrzeuge mit einem „A"-Schild zu kennzeichnen. Nach § 69 Abs. 2 Nr. 13 KrWG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig ein Fahrzeug nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig mit „A"-Schildern versieht.

c) Rechtswidrigkeit

Rechtswidrig ist grundsätzlich jedes Verhalten entgegen jeglichen Rechtssätzen und somit jedes tatbestandsmäßige Verhalten. Die Tatbestandsmäßigkeit hat damit Indizwirkung, d.h. sie zeigt mit ihrem Vorliegen die Rechtswidrigkeit an. Somit ist bei Verwirklichung der Tatbestandsmerkmale einer OWi-Norm durch den Betroffenen regelmäßig auch die Rechtswidrigkeit seiner Handlung gegeben.[18] Die Rechtswidrigkeit entfällt nur ausnahmsweise, wenn besondere *Rechtfertigungsgründe* vorliegen. Als Rechtfertigungsgründe können in Betracht kommen:[19]

- Notwehr (§ 15 OWiG) gegen rechtswidrige Angriffe,
- rechtfertigender Notstand (§ 16 OWiG) z.B. Missachtung von Verkehrsvorschriften, um einen Schwerkranken schnell zum nächsten Arzt zu bringen,
- ein verbindlicher Dienstbefehl (vgl. § 35 Abs. 1 S. 2 BeamtStG; § 11 SG),
- eine behördliche Erlaubnis (z.B. zur Einleitung von Schadstoffen in ein Gewässer),

17 Zum „Tatbestand" s. a. *Schwacke, P.,* S. 13 ff.
18 *Wieser, R.,* S. 55.
19 Zur „Rechtswidrigkeit" s. a. *Schwacke, P.,* S. 20 ff.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

- Hoheitsrechte (z.B. Sonderrechte im Straßenverkehr gemäß § 35 Abs. 2 StVO).

d) Vorwerfbarkeit

Der Begriff der *Vorwerfbarkeit* entspricht dem strafrechtlichen Begriff der „Schuld". Kern der Vorwerfbarkeit ist die Feststellung, dass der Täter rechtswidrig handelte, obwohl er fähig und imstande war, rechtmäßig zu handeln. Bei der Vorwerfbarkeit muss daher die *Verantwortlichkeit* vorliegen, d.h. die Fähigkeit, Unrecht einzusehen. Gemäß § 12 Abs. 1 OWiG fehlt diese bei Kindern (unter 14 Jahren) völlig. Bei Jugendlichen (Personen zwischen 14 und 18 Jahren, § 1 Abs. 2 JGG) kommt es auf die „nötige Reife" an, die im Einzelfall festgestellt werden muss. Diese Aspekte sind z.B. für Ruhestörungen nach dem LImSchG oder nach § 117 OWiG, bei Verkehrsordnungswidrigkeiten (z.B. das Überfahren einer LZA bei Rot mit dem Fahrrad) oder auch bei Schulpflichtversäumnissen[20] von Bedeutung. Im Falle des § 12 Abs. 2 OWiG kann auch die Zurechnungsfähigkeit fehlen, d.h. der Täter kann aufgrund seiner geistigen oder seelischen Verfassung das Unrecht der Tat nicht einsehen. In Betracht kommen *krankhafte Störungen*, die nicht nur organischer Natur sein müssen. Auch sogenannte endogene Psychosen (z.B. Schizophrenie) können zum Wegfall der Vorwerfbarkeit führen. Außerdem werden *tiefgreifende Bewusstseinsstörungen* genannt, die z.B. auf *Drogen- oder Alkoholkonsum* beruhen können oder durch *Übermüdung* herbeigeführt werden. Die Grenze für die Zurechnungsfähigkeit („Schuldunfähigkeit" bzw. nicht Vorwerfbarkeit) hinsichtlich des Alkoholgenusses wird bei ca. 3 Promille angesetzt, in Sonderfällen auch darunter.[21] Kann eine Ordnungswidrigkeit wegen rauschbedingt fehlender Vorwerfbarkeit nicht geahndet werden, greift jedoch der Auffangtatbestand des Vollrausches nach § 122 OWiG – Ahndungsmöglichkeit der Rauschtat.[22]

20 S. auch *Wieser, R.*, S. 57.

21 *Gürtler/Thoma* in: *Göhler, E.,* OWiG, § 12, RdNr. 13; ferner: https://www.strafrecht-bundesweit.de/info-recht-verhalten-strafverfahren/schuldfaehigkeit-promille-grenzen-bak-wert-im-strafrecht/ (Abrufdatum 13.05.2020).

22 *Wieser, R.,* S. 60; zum Vorstehenden vertiefend auch *Schwacke, P.,* S. 29 ff.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6

Beispiel: *A fährt jedes Wochenende in eine Disco, wo er nicht nur tanzt, sondern auch erheblich trinkt. Auf dem Heimweg geht er zwar zu Fuß, „erfreut" die Nachbarschaft aber durch besonders lautes „Singen". Als die Polizei ihn aufgreift, zeigt er bereits leichte Vergiftungserscheinungen, so dass vorsorglich eine Blutalkohlkonzentrationsuntersuchung (BAK) durchgeführt wird. Der Wert beträgt 3,3 Promille. Kommt hier eine Geldbuße nach § 117 OWiG in Betracht?*

Lösung: Eine Geldbuße gemäß § 117 OWiG kommt wegen mangelnder Vorwerfbarkeit aufgrund Vollrausches nicht in Betracht. Es könnte jedoch eine Ahndung nach § 122 OWiG in Betracht kommen. Dazu müsste A eine mit Geldbuße bedrohte Handlung (tatbestandsmäßig und rechtswidrig, vgl. § 1 Abs. 2 OWiG) begangen haben, für die er nur wegen der mangelnden Vorwerfbarkeit nicht „bestraft" werden kann. Das ist laut Sachverhalt der Fall. Eine Ahndung kann daher nach § 122 OWiG erfolgen.

Weitere Fälle der fehlenden Zurechnungsfähigkeit können gem. § 12 Abs. 2 OWiG eine *Intelligenzminderung*, sowie *schwere andere seelische Störungen* sein. Gemeint sind hier z.B. Neurosen oder Triebstörungen.

Fehlt dem Täter bei Begehung der Handlung die Einsicht, etwas Unerlaubtes zu tun, namentlich weil er das Bestehen oder die Anwendbarkeit einer Rechtsvorschrift nicht kennt, so handelt er nicht vorwerfbar, wenn er diesen Irrtum nicht vermeiden konnte (§ 11 Abs. 2 OWiG). Das Unrechtsbewusstsein ist also ein weiteres Element der Vorwerfbarkeit.[23]

23 Ausführlich dazu *Schwacke, P.*, S. 39 ff.

© VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb, Hilden
Pfaff, Ordnungswidrigkeitenrecht
2. Auflage 2026, ISBN 978-3-8011-0977-6