

**Strafrecht und Kriminologie**

---

**Band 2/1**

**Untersuchungen zur Lehre  
von den Ordnungswidrigkeiten**

**Erster Halbband**

**Geschichte und Rechtsvergleich**

**Von**

**Heinz Mattes**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**HEINZ MATTES**

**Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten**

**Erster Halbband**

# **STRAFRECHT UND KRIMINOLOGIE**

**Untersuchungen und Forschungsberichte  
aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und  
internationales Strafrecht Freiburg im Breisgau**

**herausgegeben von den Direktoren  
Prof. Dr. Dr. h. c. H.-H. Jescheck und Prof. Dr. G. Kaiser**

**Band 2/1**

# Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten

Erster Halbband  
Geschichte und Rechtsvergleichung

Von

**Dr. Heinz Mattes**

Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut  
für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Breisgau

Nach dem Tode des Verfassers  
herausgegeben und fortgeführt von

**Dr. Herta Mattes**

Richterin am Oberlandesgericht Karlsruhe / Freiburg im Breisgau



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Mattes, Heinz**

Untersuchungen zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten. — Berlin: Duncker und Humblot.

Halbbd. 1. Geschichte und Rechtsvergleichung. —

1. Aufl. — 1977.

(Strafrecht und Kriminologie; Bd. 2/1)

ISBN 3-428-03826-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03826 6

**Unserem Lehrer**

**Professor Dr. Dr. h. c. Hans-Heinrich Jescheck**



## Zum Geleit

Am 19. März 1973 ist Dr. *Heinz Mattes* mitten aus seiner Arbeit und seinen wissenschaftlichen Plänen abberufen und viel zu früh allen den Menschen entrissen worden, die daran gewöhnt waren, Tag für Tag auf seine Gegenwart, seinen Rat, seine Hilfe und seine Freundschaft zählen zu dürfen. Er war fast zwanzig Jahre wissenschaftlicher Mitarbeiter des Freiburger Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht sowie des späteren Max-Planck-Instituts und hat die Entwicklung dieser Einrichtung, den Geist, der sie erfüllt, und den Stil ihrer wissenschaftlichen Arbeiten wesentlich mitgeprägt. Die Lücke, die sein Tod im Kreise der Mitarbeiter gerissen hat, ist auch heute noch schmerzlich spürbar. Daß sein Hauptwerk dank der Hingabe, Gewissenhaftigkeit und Sachkunde seiner Frau nach dem Tode des Autors in dieser Reihe des Instituts erscheinen kann, erfüllt alle diejenigen mit Freude und Genugtuung, die das Ringen mit den ihn seit dem Institutseintritt beschäftigenden Problemen des Rechts der Ordnungswidrigkeiten miterlebt haben.

*Heinz Mattes*, 1923 in Hanau geboren, gehörte zu der vom Schicksal am härtesten betroffenen Kriegsgeneration. Nach schwerer Verwundung und dreijähriger Kriegsgefangenschaft in die zersörte Heimat zurückgekehrt, holte er die Reifeprüfung nach und studierte dann in dem weltoffenen Frankfurt am Main Rechtswissenschaft, wo vor allem auch die Grundlagen seines dauernden Interesses für Rechtsphilosophie, Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung gelegt wurden. Durch seine Mitwirkung an den rechtsvergleichenden Vorarbeiten zur großen Strafrechtsreform gelangte er an das Freiburger Institut und übernahm hier seit dem Jahre 1954 das Referat Spanien, den Aufbau der lateinamerikanischen Abteilung und mehrfach auch die Führung der Verwaltung, wobei ihm insbesondere die reibungslose Überleitung des Instituts aus der Rechtsform einer Stiftung in eine Einrichtung der Max-Planck-Gesellschaft zu danken war.

Die Liebe zu Spanien, zu seiner Sprache, seinen Menschen und seiner Kultur sowie das Interesse für alle spanischsprechenden Länder in Südamerika, vor allem für Argentinien, bestimmte seinen wissenschaftlichen Lebensweg und hatte auch für die Ausrichtung des Instituts erhebliche Bedeutung. Während eines Studienaufenthalts in Madrid, Salamanca und Valladolid im Jahre 1956 schuf *Heinz Mattes* sich die Anfänge



seiner engen und vielfachen persönlichen Beziehungen zur spanischen und spanischsprechenden Strafrechtswissenschaft, durch die dann Jahr für Jahr aus diesem Weltteil nicht nur Gelehrte von hohem Rang, sondern vor allem in zunehmendem Maße auch junge Begabungen an das Freiburger Institut gezogen worden sind. Ihnen mit Rat und Tat jederzeit und ohne Rücksicht auf eigene Belastung beizustehen, war ein besonderes Anliegen des Verstorbenen. Seine einzigartige Vertrautheit mit dem spanischen Strafrecht hat in drei großen Arbeiten Ausdruck gefunden, die in Spanien seinen Rang als Kenner, Freund und Förderer begründet haben. Zu nennen ist einmal der Landesbericht Spanien in dem Werk von *Jescheck/Krümpelmann*, Die Untersuchungshaft im deutschen, ausländischen und internationalen Recht, 1971 (S. 721 - 808), der in einer Übersetzung durch *Manuel Gurdíel Sierra* und mit einem Vorwort von *José María Rodríguez Devesa* als Monographie in spanischer Sprache erschienen ist (Madrid 1975). Zu erinnern ist weiter an den großen Nachruf auf *Jiménez de Asúa* in ZStW 84 (1972) S. 149 - 197, durch den er Leben, Werk und Persönlichkeit des Meisters der spanischen Strafrechtswissenschaft im Zusammenhang der neueren strafrechtlichen und politischen Geschichte des Landes in einer auch in Spanien selbst als gültig empfundenen Weise gewürdigt hat. Endlich ist hinzuweisen auf die minutiöse Darstellung Spaniens im ersten Band von *Jescheck/Löffler*, Quellen und Schrifttum des Strafrechts, 1972 (S. 243 bis 268). Er hat an der abschließenden Korrektur dieses Beitrages noch während langer Krankheit bis zu seinem Tode gearbeitet.

Das Bemühen des Verstorbenen galt aber auch den Studenten und dem wissenschaftlichen Nachwuchs aus dem eigenen Lande. *Heinz Mattes* betreute zwei meiner Seminare mit einer Gründlichkeit und Sorgfalt, die für die Art dieser Lehrveranstaltungen im Institut bestimmend geworden ist. Das erste behandelte das Wirtschaftsstrafrecht und lag damit nahe bei seinem Hauptthema im deutschen Recht, das zweite war dem strafrechtlichen Sanktionensystem in Lateinamerika gewidmet, schloß sich also an den Schwerpunkt seines auslandsrechtlichen und rechtsvergleichenden Interesses an. Vor allem gelang *Heinz Mattes* dank seiner Sachkunde, seiner Sprachkenntnisse und seiner Lebensart die Zusammenarbeit mit den am Seminar teilnehmenden ausländischen Gelehrten. Mit großer Gewissenhaftigkeit und ungeachtet aller Zeitopfer widmete er sich ferner den im Institut arbeitenden Doktoranden und war bei der Abhaltung von Arbeitsgemeinschaften der Rechtswissenschaftlichen Fakultät für die Erstsemester durch seine Klarheit, sein Wissen und seine Geduld auch ein beliebter akademischer Lehrer.

Durch die Vollendung und Veröffentlichung seines Werkes über die Ordnungswidrigkeiten, das in seinem hier zunächst vorgelegten ersten

Band Rechtsgeschichte und Rechtsvergleichung umfaßt, möchte das Freiburger Institut dem Andenken eines treuen Mitarbeiters und Freundes Ehre erweisen, dem es großen Dank schuldet und dessen Werk durch einen frühen Tod unvollendet geblieben ist.

Freiburg i. Br., Weihnachten 1976

Hans-Heinrich Jescheck



## Vorbemerkung

Die Arbeit geht auf ein im Rahmen der rechtsvergleichenden Vorarbeiten für die Große Strafrechtsreform im Jahre 1954 erstattetes Gutachten über Verwaltungsunrecht und die daraus entstandene, zunächst unveröffentlicht gebliebene Dissertation meines Mannes über die Lehre von den Ordnungswidrigkeiten zurück, mit der er im Jahre 1959 an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg im Breisgau promoviert hatte. Dieses Thema ließ ihn nicht mehr los. Ihm galt fortan sein wissenschaftliches Bemühen. Er unternahm es daher, die bisherigen Bearbeitungen zu einer Monographie auszubauen. Bei seinem Tode lag das Manuskript im Entwurf vor. Es hätte daher nahegelegen, die Arbeit unverändert zu veröffentlichen. Dies ist bezüglich des geschichtlichen Teils geschehen. Er stammt noch vollständig aus der Feder meines Mannes, ausgenommen unbedeutende Änderungen sowie der Bericht über die jüngsten Reformen. Um die Geschlossenheit der Darstellung nicht zu sprengen, wurde der Wandel in der Auffassung der Lehre von den Ordnungswidrigkeiten, der sich seit dem Jahre 1968 angebahnt hat, in diesem Band unberücksichtigt gelassen. Wenn ich mich dagegen für eine Überarbeitung des rechtsvergleichenden Teils entschieden habe, so war dafür die Überlegung maßgebend, daß gerade die Darstellung der zum deutschen Rechtskreis gehörenden Länder Österreich und Schweiz wegen der inzwischen durchgeführten Reformen bereits weitgehend veraltet war. Dabei habe ich mich streng an die Vorlage gehalten und bei keinem der behandelten Länder die Ausführungen zur geschichtlichen Entwicklung und zu den geistesgeschichtlichen Grundlagen angetastet. Teilweise konnte ich auf hinterlassene Notizen zurückgreifen; immer aber kamen mir die zahllosen Gespräche zugute, die mein Mann mit mir über den Gegenstand der Untersuchung geführt hat. Soweit ich selbst in die Darstellung eingreifen, einzelne Abschnitte neu bearbeiten oder anfügen mußte, habe ich im Interesse der Übersichtlichkeit davon abgesehen, dies besonders kenntlich zu machen; es hätte nur zu Verwirrung geführt.

Das Manuskript wurde im Sommer 1975 abgeschlossen. Spätere Entwicklungen und nach diesem Zeitpunkt erschienene Literatur und Rechtsprechung wurden so weit wie möglich noch eingearbeitet.

Daß dieses Buch nunmehr vorgelegt werden kann, verdanke ich vor allem Herrn Professor Dr. Dr. h. c. *Hans-Heinrich Jescheck*, der mich

in meinem Entschluß bestärkt, ihn gefördert und mich immer wieder ermuntert hat, die in seinem Institut entstandene Arbeit meines Mannes zu veröffentlichen. Dafür bin ich unserem verehrten Lehrer aufrichtig dankbar. Mein Dank gilt ihm und Herrn Professor Dr. *Günther Kaiser* aber auch dafür, daß sie die Arbeit in die Reihe der Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg im Breisgau aufgenommen haben. Diesem ersten Band über Geschichte und Rechtsvergleichung soll ein zweiter Band ähnlichen Umfangs folgen, dessen Manuskript ebenfalls weitgehend fertiggestellt war. Er wird die Kritik zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten sowie die Darstellung des jetzigen Rechtszustandes enthalten und vorwiegend dogmatisch ausgerichtet sein.

Dank schulde ich auch den ehemaligen und jetzigen Referenten des Freiburger Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, die mir bei der Überarbeitung des Länderteils bereitwillig und freundschaftlich geholfen haben. Ihnen bin ich dafür besonders verbunden. Ich habe hier zu nennen Herrn Professor Dr. *Reinhard Moos* in Graz, der von seinem Assistenten, Herrn Dr. *Karlheinz Probst*, unterstützt wurde (Österreich), Herrn Staatsanwalt Dr. *Dick F. Marty* in Bellinzona (Schweiz), Herrn Wissenschaftlichen Referenten Dr. *Gerhardt Grebing* in Freiburg (Frankreich) und die Wissenschaftliche Referentin Fräulein *Johanna Bosch* in Freiburg (Italien).

Die Fertigstellung des Manuskripts hat Frau *Irmela Jung* in vorbildlicher Weise besorgt, die Korrektur Frau *Käthe Obermaier-Hiß* mit größter Gewissenhaftigkeit betreut. Beiden Damen danke ich herzlich für ihre Mitarbeit.

Danken möchte ich ferner der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften und der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, die durch großzügige finanzielle Unterstützungen den Druck des Buches ermöglicht haben.

Freiburg i. Br., Weihnachten 1976

Herta Mattes

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	1
<i>Erster Teil</i>	
<b>Die geschichtliche Entwicklung des Rechtes und der Lehre von den Ordnungswidrigkeiten in Deutschland</b>	5
<i>I. Bestimmung des geschichtlichen Anknüpfungspunktes im Anschluß an die Naturrechtslehre der Aufklärung</i>	5
<i>II. Rechtserscheinungen des Mittelalters unter dem Gesichtspunkt des Verwaltungsstrafrechts</i>	39
1. Die Banngewalt der fränkischen Könige	39
2. Rechtsprechung und Verwaltung im Mittelalter	41
3. Die Strafgerichtsbarkeit des Dorfschulzen	42
4. Das Strafrecht der mittelalterlichen deutschen Stadt	44
<i>III. Die Reichspolizeiordnungen</i>	50
<i>IV. Das historische Polizeistrafrecht (dargestellt vorzugsweise an Hand der Entwicklung in Brandenburg-Preußen)</i>	57
1. Die Entstehung des Polizeistrafrechts als Strafrecht der Polizei (Verwaltung) im Werdegang des absoluten Staates	57
a) Die Bedeutung des Polizeibegriffs und des Polizeistrafrechts für den Aufbau der absoluten Staatsgewalt	58
b) Die Überwindung des Ständestaates, insbesondere durch das Amtskammer- und Kommissariatswesen	62
2. Die Entwicklung der polizeilichen Staatsgewalt seit dem aufge- klärten Absolutismus bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts	69
a) Das Ressortreglement von 1749 und die Kammerjustiz-Depu- tationen	70
b) Das Polizeistrafrecht des preußischen Allgemeinen Landrechts	74
c) Die weitere Einschränkung der Kammerjustiz	80
d) Die Verordnung vom 26. Dezember 1808 und die daran an- schließende Gestaltung der Polizeistrafgewalt	85
3. Das Polizeistrafrecht im 19. Jahrhundert	92
a) Kodifikationen des Polizeistrafrechts, das preußische Strafge- setzbuch von 1851 und das polizeiliche Strafverfügungsrecht in Preußen	92
b) Die Durchsetzung justizstaatlicher Grundsätze, insbesondere durch die Reichsstrafprozeßordnung	99
4. Das Ende des polizeilichen Strafverfügungsrechts	104

V. <i>Die Lehre vom Polizeistrafrecht, vom Verwaltungsstrafrecht und von den Ordnungswidrigkeiten</i> .....	105
1. Allgemeines .....	105
2. Die Lehre vom Polizeistrafrecht .....	109
a) Der naturrechtliche Ausgangspunkt .....	109
b) Feuerbach, einige Vorgänger und die Polizeistrafrechtslehre bis zur Jahrhundertmitte .....	110
c) Die Hegelianer, insbesondere Köstlin .....	121
d) Die Polizeistrafrechtslehre bis zum Ende des 19. Jahrhunderts .....	126
e) Max Ernst Mayer .....	129
3. Reinhard Frank: Die Überwindung des Polizeistrafrechtsgedankens .....	132
4. Goldschmidt und die Lehre vom Verwaltungsstrafrecht bis zu Erik Wolf .....	135
a) Grundlagen und Wegbereiter .....	135
aa) Grundlagen .....	135
bb) Wegbereiter .....	136
b) Goldschmidt .....	141
c) Goldschmidts Wirkung auf Lehre und Gesetzgebung .....	149
d) Erik Wolf .....	158
5. Das Ordnungsstrafrecht .....	163
a) Die Lehre von den Ordnungswidrigkeiten als dem nichtkriminellen Unrecht .....	163
b) Die Ordnungsstrafgewalt der Wirtschaftsverwaltungsbehörden .....	167
aa) Der Rechtszustand .....	167
bb) Die Literaturmeinungen .....	171
6. Die Renaissance des Verwaltungsstrafrechts: Eberhard Schmidt ..	174
VI. <i>Die durch das Wirtschaftsstrafgesetz und das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 gekennzeichnete Entwicklung</i> .....	178

### *Zweiter Teil*

<b>Rechtsvergleichende Untersuchung</b>	183
Österreich .....	183
I. <i>Die geschichtliche Entwicklung des österreichischen Verwaltungsstrafrechts</i> .....	183
1. Die Entstehung des absoluten Staates und die Stellung des Polizeistrafrechts in ihm .....	184
a) Die Ausbildung der absoluten Staatsgewalt .....	184
b) Polizeibegriff und Polizeistrafrecht im absoluten Staat .....	186
2. Die politischen Verbrechen der Josephina .....	192
3. Der Entwurf Haan .....	195
4. Die schweren Polizeiübertretungen des Strafgesetzbuchs von 1803 und die nicht kodifizierten einfachen Polizeivergehen .....	197

a) Die schweren Polizeiübertretungen .....	197
aa) Die gesetzliche Abgrenzung .....	197
bb) Die Strafrechtsprechung in schweren Polizeiübertretungen durch Verwaltungsbehörden .....	201
b) Die einfachen Polizeivergehen .....	204
5. Die weitere Entwicklung des Polizeistrafrechts bis zur Strafpro- zeßordnung von 1873 .....	209
6. Der Rechtszustand vor und nach Erlaß des Verwaltungsstrafgeset- zes von 1925 und die grundsätzliche Einstellung zur Verwaltungs- strafgewalt .....	213
<i>II. Die verfassungsrechtliche Grundlage des österreichischen Verwal- tungsstrafrechts: die nur formale Gewaltentrennung .....</i>	<i>218</i>
<i>III. Die Stellungnahme der Literatur zum Verwaltungsstrafrecht .....</i>	<i>220</i>
<i>IV. Das heutige Verwaltungsstrafrecht Österreichs .....</i>	<i>228</i>
1. Sein Umfang — Abgrenzung zum Justizstrafrecht .....	228
2. Der Allgemeine Teil des österreichischen Verwaltungsstrafrechts	233
3. Das Verwaltungsstrafverfahren .....	237
 Schweiz .....	 241
<i>I. Der Begriff des Polizeidelikts im Schweizer Recht .....</i>	<i>241</i>
<i>II. Die Entstehung des Schweizer Strafgesetzbuchs und die Einteilung     der strafbaren Handlungen vor Schaffung des Strafgesetzbuchs und     heute .....</i>	<i>243</i>
1. Die Entstehung des Schweizer Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 .....	243
2. Die Einteilung der strafbaren Handlungen nach dem Strafgesetz- buch und ihr Zustandekommen .....	245
3. Die Stellungnahme der Literatur und frühere Abgrenzungsver- suche der Rechtsprechung .....	251
4. Die Übertretungen im geltenden Strafrecht .....	256
<i>III. Das kantonale Übertretungsstrafrecht .....</i>	<i>259</i>
1. Allgemeine Übersicht .....	259
2. Das materielle Polizei- oder Übertretungsstrafrecht .....	261
3. Das Verfahren zur Ahndung der Übertretungen .....	266
a) Allgemeine Übersicht .....	266
b) Insbesondere die gemeindliche Strafgerichtsbarkeit .....	272
c) Das Polizeistrafverfahren in Basel-Stadt .....	277
<i>IV. Abschließende Bemerkung zum Schweizer Übertretungsstrafrecht ..</i>	<i>279</i>
<i>V. Das Ordnungs- und Disziplinarstrafrecht .....</i>	<i>280</i>
1. Die Disziplinarstrafgewalt der Behörden gegenüber Privatper- sonen .....	280
2. Die Ordnungsbuße im engeren Sinne .....	282
3. Materielles Recht und Verfahrensrecht .....	285



Frankreich .....	291
I. Die gesetzliche Einteilung der strafbaren Handlungen .....	291
1. Das System des Code pénal vom 22. Februar 1810 .....	291
2. Die Entstehung der Dreiteilung der strafbaren Handlungen im Code pénal .....	292
3. Das französische Übertretungsstrafrecht nach der Justizreform von 1958 .....	297
II. Die wissenschaftliche Einteilung in délits intentionnels und délits non intentionnels — Die délits purement matériels .....	306
1. Die Unterscheidung zwischen Schuld- und Formaldelikten, ihre Entstehung, ihr Zweck und ihr Verhältnis zur gesetzlichen Deliktseinteilung .....	306
2. Der Begriff der intention (des Vorsatzes) .....	310
3. Die Formaldelikte (délits purement matériels) .....	312
4. Die Abgrenzung der délits purement matériels (contraventionnels) von den délits intentionnels .....	320
III. Dritthaftung und Strafbarkeit von Personenverbänden .....	331
1. Dritthaftung .....	331
2. Strafbarkeit von Personenverbänden und juristischen Personen ..	333
IV. Hinweis auf die amende fiscale und die contraventions de grande voirie .....	336
V. Das Wirtschaftsverwaltungsstrafrecht (die amende administrative) ..	341
Italien .....	345
I. Das italienische Übertretungsstrafrecht .....	345
1. Das Übertretungsstrafrecht Italiens und die Verwaltungsstrafrechtstheorie .....	345
a) Die Deliktseinteilung im Strafgesetzbuch .....	345
b) Die Literaturmeinungen über das Verhältnis von Verbrechen und Übertretungen .....	350
2. Die Übertretungen im geltenden Recht .....	354
a) Die Übertretungen des Strafgesetzbuchs .....	354
b) Der Allgemeine Teil des Übertretungsstrafrechts .....	356
c) Das Verfahren bei Übertretungen .....	362
d) Die Abwendung der Bestrafung durch freiwillige Zahlung ....	363
II. Die pena pecuniaria .....	365
III. Die depenalizzazione .....	370
<b>Ergebnis der rechtsvergleichenden Untersuchung</b> .....	376
<b>Schrifttum</b> .....	385

## Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	= am angegebenen Ort
ABGB	= Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
AcP	= Archiv für die civilistische Praxis
AE	= Alternativentwurf (siehe Schrifttumsverzeichnis)
a. E.	= am Ende
a. F.	= alte Fassung
ALR	= Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 5. Februar 1794, zitiert nach der bei Gottfried Carl Nauck in Berlin 1804 erschienenen Neuen Ausgabe (4 Bände)
Anm.	= Anmerkung
Ann.	= Annalen (siehe Schrifttumsverzeichnis: v. Kamptz)
AO	= Abgabenordnung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Arch. d. Cr.	= Archiv des Criminalrechts
ARSPh.	= Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AS	= Amtliche Sammlung
AVG	= Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BB	= Der Betriebs-Berater. Zehntagedienst für Wirtschafts-, Steuer- und Sozialrecht
Bd.	= Band
BG	= Bundesgesetz
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGE	= Entscheidungen des Schweizer Bundesgerichts
BGHSt.	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGVStR	= Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht
Bl. zürch. Rspr.	= Blätter für zürcherische Rechtsprechung
BS	= Bereinigte Sammlung (siehe Schrifttumsverzeichnis: Sammlung)
BStP	= Gesetz über die Bundesstrafrechtspflege
BT	= Bundestag
Bull. crim.	= Bulletin criminel de la Cour de Cassation
BV	= Bundesverfassung
BVG	= Bundesverfassungsgesetz
C.	= Code de procédure pénale, 5e partie: Instruction générale (= Circulaire)
Cass.	= Cour de Cassation; Corte di Cassazione
Cass. crim.	= Cour de Cassation, chambre criminelle
Cass. pen.	= Cassazione penale. Massimario annotato, Milano
C. c.	= Code civil
C. C. M.	= Corpus Constitutionum Marchicarum (siehe Schrifttumsverzeichnis)
C. d'instr. crim.	= Code d'instruction criminelle
C. gén. imp.	= Code général des impôts (Fassung vom 6. April 1950 — Décret Nr. 50-478 —, J. O. 1950, S. 4471)
Chron.	= chronique
Circ.	= circulaire
Cons. d'État.	= Conseil d'État
Corte Cost.	= Corte Costituzionale

Corte suprema	=	Corte suprema di Cassazione. Massimario delle decisioni penali, Roma
C. p.	=	Code pénal
C. p. p.	=	Code de procédure pénale
C. R.	=	Zirkularreskript (eines Ministeriums)
D.	=	Recueil Dalloz de doctrine, de jurisprudence et de législation. Hebdomadaire, Paris (seit 1945)
D.	=	Dalloz, Recueil périodique et critique. Mensuel, Paris (bis 1940)
D.	=	Digestea
D. A., D. C.	=	Recueil Dalloz (Recueil critique, Recueil analytique), Paris, 1941 - 1944
DAR	=	Deutsches Autorecht. Rechtszeitschrift des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs
Décr.	=	décret
D. H.	=	Dalloz, Recueil hebdomadaire de jurisprudence, Paris (1924 - 1940)
Diss.	=	Dissertation
DJ	=	Deutsche Justiz
DJZ	=	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
D. P.	=	Dalloz, Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine, Paris (vor 1941)
D. P. R.	=	Decreto del Presidente della Repubblica
DRPfl.	=	Der Deutsche Rechtspfleger
DRZ	=	Deutsche Rechtszeitschrift
DStr	=	Deutsches Strafrecht
DStRZ	=	Deutsche Strafrechtszeitung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
E	=	Entwurf
EGOWiG	=	Einführungsgesetz zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
EGStGB	=	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGStPO	=	Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung
EGVG	=	Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen
Entsch.	=	Entscheidung
Erk.	=	Erkenntnis
F	=	franc(s)
Fr.	=	Franken
GA	=	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
Gaz. Pal.	=	La Gazette du Palais, Paris
Ges.	=	Gesetz
Giur. Cost.	=	Giurisprudenza Costituzionale
Giur. it.	=	Giurisprudenza italiana
Giust. pen.	=	Giustizia penale
GOG	=	Gerichtsorganisationsgesetz
GS	=	Der Gerichtssaal
GS	=	Gesetzsammlung (preußische)
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdR	=	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, herausgegeben von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, Berlin und Leipzig, 1926 - 1929 (6 Bände)
h. L.	=	herrschende Lehre
h. M.	=	herrschende Meinung
hrsg.	=	herausgegeben
i. d. F.	=	in der Fassung
IKV	=	Mitteilungen der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung

Jahrh.	= Jahrbuch bzw. Jahrbücher (siehe Schrifttumsverzeichnis: v. Kamptz)
JBl.	= Juristische Blätter
J. C.	= Juris-Classeur pénal. Code pénal (Loseblattkommentar)
J. C. P.	= Juris-Classeur périodique. La Semaine juridique
JGS	= Justizgesetzsammlung. Gesetze und Verfassungen im Justizfache für Böhmen, Mähren, Schlesien, Österreich usw.; Wien; für die Regierungszeit Josephs II.: 1817; für die Regierungszeit Leopolds II.: 1817; für die Regierungszeit Franzens: 1816 ff.
J. O.	= Journal Officiel
JR	= Juristische Rundschau
Jur. Diss.	= Juristische Dissertation
JW	= Juristische Wochenschrift
JZ	= Juristenzeitung
k. k.	= kaiserlich-königlich
KP	= Kundmachungspatent
KV	= Kantonsverfassung
L.	= loi
LGBl.	= Landesgesetzblatt
LK	= Leipziger Kommentar
MDR	= Monatsschrift für deutsches Recht
MRK	= Menschenrechtskonvention
N. Arch. d. Cr.	= Neues Archiv des Criminalrechts
N. C. C.	= Novum Corpus Constitutionum (siehe Schrifttumsverzeichnis)
Nds. Rpf.	= Niedersächsische Rechtspflege
n. F.	= neue Fassung bzw. neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NS	= Neue Sammlung (siehe Schrifttumsverzeichnis)
ÖJZ	= Österreichische Juristenzeitung
ÖRiZ	= Österreichische Richterzeitung
OGH	= Oberster Gerichtshof
OGHSt.	= Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs für die Britische Zone in Strafsachen
Ord.	= ordonnance
OWiG	= Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PGO	= Peinliche Gerichtsordnung Kaiser Karls V. (Constitutio Criminalis Carolina)
PolStG	= Polizeistrafgesetz(buch)
PVG	= Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931
R.	= règlement
R.	= Reskript (eines Ministeriums)
RAO	= Reichsabgabenordnung
R. D.	= Regio Decreto
R. D. P.	= Recueil de droit pénal
Rev. dr. pén. et crim.	= Revue de droit pénal et de criminologie
Rev. int. dr. pén.	= Revue internationale de droit pénal
Rev. sc. cr.	= Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RGSt.	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Riv. it. dir. proc. pen.	= Rivista italiana di diritto e procedura penale
Riv. pen.	= Rivista penale
RPO	= Reichspolizeiordnung
RPOO	= Reichspolizeiordnungen
Rspr.	= Rechtsprechung

RV	= Regierungsvorlage
RV(erw)Bl.	= Reichsverwaltungsblatt
s.	= siehe
S	= Schilling
S.	= Seite
SchwJZ	= Schweizerische Juristen-Zeitung
SchwZStr	= Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht
Sc. pos.	= La Scuola positiva
Sir.	= Sirey (Recueil général des lois et des arrêts, fondé par J. B. Sirey)
SJZ	= Süddeutsche Juristenzeitung
Slg.	= Sammlung (Gesetzessammlung; Entscheidungssammlung)
s. o.	= siehe oben
Sp.	= Spalte
Ssp.	= Sachsenspiegel
st.	= ständig
Staat	= Der Staat
StG	= Strafgesetz
StGB	= Strafgesetzbuch
StGBI.	= Staatsgesetzblatt
StPO	= Strafprozeßordnung
Str. Abh., H.	= Strafrechtliche Abhandlungen, Heft
StrRG	= Gesetz zur Reform des Strafrechts
StPORG	= Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts
s. u.	= siehe unten
u. a.	= und andere bzw. unter anderem
u. a. m.	= und andere mehr
Urt.	= Urteil
VDA	= Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Allgemeiner Teil. Berlin, 1908
VDB	= Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Besonderer Teil. Berlin, 1906
VE	= Vorentwurf
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
Verw.-Arch.	= Verwaltungsarchiv
VerwGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VO	= Verordnung
Vorbem.	= Vorbemerkung
VStG	= Verwaltungsstrafgesetz
VStO	= Verwaltungsstrafordnung
VV	= Vollziehungsverordnung
VVG	= Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WiGBI.	= Gesetzblatt des vereinigten Wirtschaftsgebietes
WiStG	= Wirtschaftsstrafgesetz
ZBJV	= Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
Zentr. J. Bl.	= Zentral-Justizblatt für die britische Zone
Z. f. vergl. RW.	= Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft
Ziff.	= Ziffer
ZgesStaatsW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZStW	= Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
z. T.	= zum Teil

## Einleitung

Die Lehre von den Ordnungswidrigkeiten besagt, man müsse zwei Arten des mit staatlichen Sanktionen bedrohten Unrechts unterscheiden, die in ihrem Wesen grundverschieden seien. Dem eigentlichen Strafrecht, auch Kriminal- oder Justizstrafrecht genannt, das es allein mit dem kriminellen oder doch ethisch verwerflichen Unrecht zu tun habe, stehe ein Recht bloßer Verwaltungs- oder Ordnungswidrigkeiten gegenüber, deren Unrechtsgehalt sich in der Zuwiderhandlung gegen reine Verwaltungsinteressen oder Ordnungsvorschriften erschöpfe oder jedenfalls ethisch belanglos sei; es berühre nicht wie das kriminelle Unrecht die Grundlagen der Rechtsordnung (die für das sittliche Zusammenleben wesentlichen Rechtsgüter oder Lebensinteressen), sondern nur das Interesse des Staates an einer einwandfreien Durchführung seiner Verwaltungsaufgaben und damit einen ethisch indifferenten Gehorsamsanspruch des verwaltenden Staates. Die Ordnungswidrigkeit wirke nicht über das durch jenen Gehorsamsanspruch begründete Verhältnis des Staatsbürgers zur Verwaltungsbehörde hinaus; sie stelle einen Mangel an Aufmerksamkeit oder eine Lässigkeit gegenüber Verwaltungsanordnungen dar, ohne sich gegen wesentliche Gemeinschafts- oder Individualwerte zu wenden. Das verwaltungswidrige Verhalten sei „an sich“ ethisch-kulturell farblos und habe „von Natur aus“ keine Beziehung zu der auf sittlichen Grundwerten beruhenden Rechtsordnung. Anders als das Justizstrafrecht, für das der Rechtswert (die Gerechtigkeit) bestimmender Grund sei, richte sich das Recht der Ordnungswidrigkeiten nach dem Wohlfahrtswert (der allgemeinen Wohlfahrt, deren Erfordernisse von den zeitlichen und örtlichen Verhältnissen abhängen und keine übergesetzliche, naturrechtliche Bedeutung hätten). Der Täter einer Ordnungswidrigkeit handle daher nicht eigentlich unrecht, sondern ungut oder unwohl, er sei nicht antisozial, sondern nur gemeinläßlich. — Diese Verschiedenartigkeit der beiden Rechtsbereiche liege in der Natur der Sache begründet; sie sei allem positiven Recht vorgegeben und daher der Willkür des Gesetzgebers entzogen; dieser brauche sie nur anzuerkennen.

Der Verschiedenartigkeit von strafbaren Handlungen und Ordnungswidrigkeiten, so wird weiter gelehrt, müsse auch eine solche in den Rechtsfolgen entsprechen. Strafe, die eine sittliche Mißbilligung enthalte und der Sühne begangenen Unrechts diene, komme nur bei kriminellen Taten in Betracht, während den Verwaltungswidrigkeiten als Vernach-

lässigkeiten verwaltungsmäßigen Gehorsams ein Ordnungsruf oder eine verwaltungsmäßige Pflichtenmahnung gemäß sei, die als Züchtigung des Ungehorsamen mehr den Charakter des Verwaltungszwanges habe. Mit ihr werde niemand wegen „rechtsindifferenter“ Haltung mißbilligt, sondern zur Überwindung seiner sozialen Nachlässigkeit (Staatsindolenz; Gleichgültigkeit nicht gegenüber dem Recht, sondern gegenüber der allgemeinen Wohlfahrt, den „bloßen“ Verwaltungsinteressen des Staates) aufgerufen.

Damit aber gehöre die Ahndung der Ordnungswidrigkeiten nicht in den Bereich der Rechtspflege. Als Maßnahme, die nur der Verfolgung verwaltungsmäßiger Interessen diene, sei sie vielmehr eine Aufgabe der Verwaltung selbst, in deren Durchführung keine Rechtserkenntnis liege, sondern die lediglich die Beeinträchtigung bloßer Verwaltungsinteressen beseitigen und dem Staatsbürger eine verwaltungsmäßige Pflichtenmahnung erteilen solle. Sie stelle eine Verwaltungsangelegenheit dar, für die nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht die Gerichte, sondern die Verwaltungsbehörden zuständig sein müßten. Indem man dieser Forderung folge, gebe man der Verwaltung, was ihr gebühre.

Mit dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952 (BGBl. I S. 177) ist der Gesetzgeber dieser Forderung gefolgt. Er hat die Lehre von den Ordnungswidrigkeiten — wie schon vorher durch das Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts (Wirtschaftsstrafgesetz) vom 26. Juli 1949 (WiGBI. 1949 S. 193) für den Bereich des Wirtschaftsstrafrechts — gesetzlich allgemein anerkennen und die Voraussetzungen zur Trennung der Verwaltungswidrigkeiten vom strafbaren Unrecht in den einzelnen Gesetzen, die Tatbestände aufstellen, schaffen wollen. Das Gesetz unterscheidet zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§ 1), ohne allerdings zu sagen, worauf ihre inhaltliche Verschiedenheit beruht. Zur Absonderung der Ordnungswidrigkeiten von den Straftaten und um ihre Andersartigkeit hervorzuheben, werden jene nicht wie diese mit Strafen, sondern nur mit Geldbuße bedroht, die infolgedessen nach Meinung des Gesetzgebers keine Strafe ist. Außerdem gibt es Zuwiderhandlungen, die sowohl Straftaten als auch Ordnungswidrigkeiten sein können. Ihre Rechtsnatur richtet sich nach der im Einzelfall ausgesprochenen Folge (Strafe oder Buße). Zu bestimmen, nach welchen Gesichtspunkten hierbei abzugrenzen ist, überläßt das Gesetz der Vorschrift, die den Tatbestand jener Zuwiderhandlung enthält (§ 2).

Als Verwaltungsmaßnahme liegt die Verhängung einer Geldbuße in der Hand der fachlich zuständigen, nach § 73 zu bestimmenden Verwaltungsbehörde. Allerdings schien der Gesetzgeber an der reinen Verwaltungsnatur der Geldbußenverhängung insofern Zweifel gehabt zu haben, als er gegen den Bußgeldbescheid nicht wie gegen (sonstige) Verwaltungsakte den Verwaltungsrechtsweg eröffnete, sondern die Möglichkeit

gibt, die Entscheidung des ordentlichen Gerichts herbeizuführen. — Als Verwaltungsangelegenheit steht die Festsetzung einer Geldbuße nach § 7 Abs. 1 im „pflichtgemäßen“ — durch die Absätze 2 und 3 allerdings wieder weitgehend beseitigten — „Ermessen“ der Verwaltungsbehörde. Die Selbständigkeit und Andersartigkeit des Rechts der Ordnungswidrigkeiten gegenüber dem Strafrecht, die das Gesetz durch eine eigene Regelung des Allgemeinen Teils und des Verfahrens zu unterstreichen sucht, wird schließlich noch dadurch eingeschränkt, daß bei tateinheitlichem Zusammentreffen von Ordnungswidrigkeit und Straftat eine Geldbuße neben der Strafe nicht verhängt werden kann (§ 4 Abs. 1).

Die nachfolgende Darstellung gibt in einem *ersten Teil* des *ersten Bandes* einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Rechtes und der Lehre von den Verwaltungswidrigkeiten in Deutschland bis zum Erlaß des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vom 25. März 1952. Dabei habe ich vor allem versucht, die geistigen Grundlagen herauszuarbeiten, die nach meiner Ansicht die Entwicklung einerseits des Rechtes und andererseits der Lehre maßgebend beeinflußt haben, um auf diese Weise eine Stellungnahme zur Lehre von den Ordnungswidrigkeiten zu ermöglichen.

Der *zweite Teil dieses Bandes* enthält zunächst einen Bericht über einzelne fremde Rechtsordnungen, soweit sie für das Thema der vorliegenden Arbeit von Interesse sind. Bei der Auswahl der Länder war mir der Gedanke maßgebend, daß eine enzyklopädische Übersicht über den Stand des ausländischen Rechts zur Frage der Trennung sogenannter Ordnungswidrigkeiten vom Strafrecht, die im gegebenen Rahmen notwendig oberflächlich bleiben müßte, wertlos ist. Daraus ergab sich von vornherein eine Beschränkung auf Länder, deren Zugehörigkeit zum selben Kulturkreis und deren ähnliche Rechtstradition eine Rechtsvergleichung zum Thema „Ordnungswidrigkeiten“ nahelegen mögen. Doch mußte ich, um die Arbeit nicht über einen gewissen Umfang auszudehnen, auch unter den verbleibenden Ländern eine Auswahl treffen. Diese war weitgehend zwangsläufig dadurch bedingt, daß nur für bestimmte fremde Rechte ausreichende Hilfsmittel zur Verfügung standen, sowie aus den durch sprachliche Schwierigkeiten gezogenen Grenzen. Aber auf Vollständigkeit kommt es in diesem Zusammenhang am allerwenigsten an. Für die hier in erster Linie zu leistende Strukturanalyse genügt es, einige typische Problemlösungen des ausländischen Strafrechts aufzuzeigen. Wenn es sich bei der Antithese Strafrecht — Ordnungswidrigkeitenrecht um eine Strukturgesetzlichkeit<sup>1</sup> handelte, müßte sie bei der Untersuchung schon einzelner verwandter Rechtsordnungen zutage treten. Die Art der Darstellung richtet sich nach den Besonderheiten des jeweiligen frem-

<sup>1</sup> Die, wie *Richard Lange* meint, für die abendländische Rechtsentwicklung typisch sei (JZ 1957, S. 238).