

II. BAUDŽIAMOJI TEISĖ

UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN STRAFTATEN UND ORDNUNGSWIDRIGKEITEN

Prof. Dr. Günter Heine

Justus-Liebig-Universität Gießen
Hein-Heckroth-Str. 3
35390 Gießen
Tel. 641-992 1510
Fax. 641-992 1519
E-mail Guenter.Heine@recht.uni-giessen.de

Für die Presse am 16 März 1999 vorgelegt

Z u s a m m e n f a s s u n g

In Europa hat sich zwischen dem Kriminalstrafrecht und dem Verwaltungszwangsrecht ein Rechtsbereich etabliert, der teils als Verwaltungsstrafrecht (Österreich, Schweiz) als quasi-Strafrecht (Polen), als Ordnungswidrigkeitenrecht (Deutschland, Italien, Portugal) oder als punktuelle Verwaltungssanktion mit moralbildender Wirkung (Schweden) in Erscheinung tritt. Dieser Rechtsbereich unterscheidet sich in vielfältiger Hinsicht von seinen Schwestern Kriminalstrafrecht und Verwaltungszwangsrecht: Freiheitsstrafen sind verpönt, neben der wichtigsten Sanktion Geldbuße, für die mehr und mehr hohe Obergrenzen festgesetzt werden, kommen als Nebenfolgen vielfältige steuernde Maßnahmen, wie z.B. Gewinnabschöpfung, in Frage. Vorausgesetzt wird aber allermal Verantwortlichkeit und nicht bloße Störerhaftung. Bestimmte rechtsstaatliche Garantien des Kriminalstrafrechts sind unverzichtbar. Abweichungen zu den kriminalstrafrechtlichen Standards im materiellen und prozessualen Recht ergeben sich aus der spezifischen Funktion des Verwaltungsstraf- bzw. Ordnungswidrigkeitenrechts: Es geht auch um die Unterstützung der staatlichen Lenkung des sozialen Zusammenlebens, teils bei massenhaften Handlungen, teils bei besonderen Gefährdungspotentialen.

In Deutschland hat sich bei der Abgrenzung von Kriminalstrafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht eine sogenannte gemischt qualitativ-quantitative Betrachtungsweise herausgebildet. Nach Bundesverfassungsgericht ist ein Kernbereich sozialetischer Bedeutsamkeit ausschließlich dem Strafrecht vorbehalten. Für eher technische Zuwiderhandlungen sei dagegen das Ordnungswidrigkeitenrecht zuständig. Zwischen diesen beiden Bereichen bestehe ein qualitativer Unterschied. Freilich existiere eine breite Zwischenzone mit graduellen Unterschieden. Dem Gesetzgeber komme ein umfassender Gestaltungsspielraum zu. Nach der Rechtsprechung der europäischen Gerichtshöfe sind bestimmte strafrechtsdogmatische Grundprinzipien und verfassungsrechtliche Garantien für das Ordnungswidrigkeitenrecht unverzichtbar; insbesondere sind bestimmte Garantien von Art. 6 Europäische Menschenrechtskonvention sicherzustellen. Diesbezüglich sind in Litauen Konsequenzen zu ziehen. Wo sich solche unverzichtbaren Garantien einem sachgerechten Ergebnis entgegenstellen, hat auch die Geldbuße ihre Berechtigung unter anderen funktionalen Bedingungen verloren. In diesem Fall ist sie durch andere geeignete staatliche Interventionen oder gesellschaftliche Reaktionen zu ersetzen.

Folgende Fallgruppen lassen sich vergrößernd als Indikatoren für die Gesetzgebung bei der Regelung von Ordnungswidrigkeiten angeben:

- Zuwiderhandlungen gegen staatliche bzw. behördliche Vorgaben zur Lenkung von Wirtschaft, Umwelt, Finanzen bzw. sonstigen Sozialbereichen, soweit nicht bestimmte Erfolgs bzw. Gefährdungselemente tatbestandlich beschrieben werden können;
- massenhaft vorkommende Zuwiderhandlungen, die, auch mit Blick auf die Funktionstüchtigkeit der Rechtspflege, nicht in einem Verfahrensrecht mit optimalen Garantien umfasset zur Sprache gebracht werden können (und auch nicht müssen);
- Zuwiderhandlungen geringfügigen Unrechtsgehalts, die einer erhöhten Pflichtenmahnung bedürfen.

Mit Blick auf neue Herausforderungen durch kollektive Handlungsformen fragt sich, ob die Vielfalt von Konflikten, die dem Ordnungswidrigkeitenrecht neuerdings zur Lösung aufgegeben werden, nicht besser in einem mehrschichtigen System mit echten Ordnungswidrigkeiten als unterste Stufe zu regeln wären, das darüber hinaus zwischen Konflikten von Individualpersonen und Unternehmen unterscheidet, um eine sinnvolle dogmatische und rechtsstaatlich vertretbare Zuschreibung von Verantwortung zu ermöglichen.

I. Einleitung

In Europa zeigt sich vielfach ein Bedarf nach Strukturierung eines Bereichs, der nicht bloß die Alternative von verwaltungsrechtlichen Maßnahmen, wie z.B. die Untersagung einer Erlaubnis, und echten Kriminalstrafen, also insbesondere Freiheitsstrafen, kennt. Es geht allgemein um Zwischenbereiche repressiver Sanktionssysteme außerhalb des eigentlichen Kernstrafrechts, die teils als Verwaltungsstrafrecht (Österreich, Schweiz) als quasi-Strafrecht (Polen), als Ordnungswidrigkeitenrecht (Deutschland, Italien, Portugal) oder, fast schon eingebunden in das Verwaltungsrecht, als punktuelle Verwaltungssanktion mit „moralbildender“ (?) Wirkung (Schweden, Polen) in Erscheinung treten. Auf europäischer Ebene finden sich Ermächtigungsgrundlagen für die Einführung von Geldbußen, von denen der Rat der Europäischen Union mehrfach, insbesondere auf dem Gebiet des Kartellrechts, Gebrauch gemacht hat. Um deutlich zu machen, daß es sich bei den Geldbußen des europäischen Wettbewerbsrechts nicht um Kriminalstrafen handelt, für welche der EU mangels nationalem Souveränitätsverzicht keine Kompetenz zusteht, sehen die einschlägigen EU-Verordnungen vor, daß die Sanktionen „Entscheidung nicht strafrechtlicher Art“ sind. Freilich gelten für sie in bestimmtem Umfang strafrechtliche Prinzipien. Sie werden bezüglich der Rechtsnatur den Geldbußen des Ordnungswidrigkeitenrechts verschiedener Mitgliedstaaten gleichgestellt. In der Tat kennen Deutschland, Italien und Portugal sowie (mit Abstrichen) Frankreich und Spanien ein vom Kriminalstrafrecht getrenntes Ordnungswidrigkeitenrecht. Dem deutschen System wird vielfach die Rolle eines Vorreiters und Ideengebers zugesprochen. Es lohnt, sich mit seiner Entwicklung (erster Teil) und seinem Stand (zweiter Teil) näher zu befassen. Dabei wird sich herausstellen, daß Entwicklungen in Staat und Gesellschaft den Gesetzgeber veranlaßten, ein Sammelbecken heterogener Erscheinungsformen zu schaffen, für die nach vielfältigen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten eine Ahndung als opportun erscheint. Zum Abschluß wird versucht, strukturelle Unterschiede herauszuarbeiten (Teil III).

II. Die Entwicklung des deutschen Ordnungswidrigkeitenrechts

Aktuelle Charakteristika des OwIG sind zunächst die *Rechtsfolgen*: Freiheitsstrafen, auch Ersatzfreiheitsstrafen sind nicht vorgesehen; einzige Hauptsanktion ist die Geldbuße. Weiter bestehen gewisse Unterschiede bei den *Ahndungsvoraussetzungen* wie z.B. die Einheitstäterschaft bzw. Absenkungen des strafrechtlichen Schuldprinzips, sodann ein *besonderes Verfahrensrecht*, welches im Gegensatz zum Kernstrafrecht vom Opportunitätsprinzip geleitet und im ersten Schritt durch die Verwaltung praktiziert wird (Erlaß eines Bußgeldbescheides), bei Beschreiten des Rechtswegs zum Strafgericht führt und dort von

Prinzipien einer zügigen, zweckhaften Konflikterledigung unter Absenkung optimaler Garantien des Strafverfahrensrechts gelenkt wird.

1. Skizze des Werdegangs

Diese aktuellen Gegebenheiten verstehen sich als Ergebnisse einer langjährigen Entwicklung, die auch bis heute keinen Abschluß gefunden hat.

Jahrhundertlang hatte neben dem Kriminalstrafrecht ein Polizeistrafrecht existiert, das Zuwiderhandlungen gegen Anordnungen der Gefahrenabwehr ahndete. Zuständig waren Polizeibehörden. Dieses Modell war später mit Inkrafttreten des Grundgesetzes (1949) nicht mehr haltbar, da die Verhängung von Kriminalstrafen seither dem Richter vorbehalten sind (Art. 92 GG). Zuvor teilte das RStGB 1871 die Delikte in Verbrechen, Vergehen und Übertretungen. Diese Übertretungen wurden erst 1975 endgültig abgeschafft. Zuvor erfuhren Übertretungen eine Sonderbehandlung innerhalb der StPO 1877 durch Strafbescheid – bzw. Strafverfügungsverfahren für Polizeiübertretungen bzw. fiskalische Abgaben. Diesbezüglich waren zunächst Verwaltungsbehörden zuständig, andererseits eröffnete sich nach Anfechtung das reguläre ordentliche Strafverfahren ohne jede Einschränkung. So blieb es dabei, daß etwa ein Verstoß gegen die ortspolizeiliche Vorschrift des Schornsteinfegens nach denselben Vorschriften abgehandelt wurde wie Schwerstkriminalität. Im Gegensatz dazu konnten im Versicherungswesen und im Börsengesetz Ordnungsstrafen gänzlich außerhalb des ordentlichen Strafverfahrens verhängt werden, was für den Bereich der Finanzämter erst 1967 wegen Verstoß gegen Art. 92 GG für verfassungswidrig erklärt wurde (BverfG 22, 49). Eine Weichenstellung für die spätere Entwicklung eröffnete in den 30er Jahren das Preisüberwachungsrecht. Es entstand nämlich ein breit gefächertes staatliches Eingriffsinstrumentarium (neben Wirtschaftsrecht auch Kulturpflege, Metallverarbeitung und Forstwirtschaft), das bei Zuwiderhandlung eine als ethisch neutral bezeichnete Geldstrafe vorsah, die von Verwaltungsbehörden unter Ausschluß gerichtlicher Instanzen verhängt wurde.

Die Mutter des heutigen OWiG ist das 1949 geschaffene Wirtschaftsstrafgesetz, das eine „eigentümliche, bis heute beibehaltene Position zwischen dem Strafrecht einerseits und dem Verwaltungsrecht andererseits einnahm“ (Günther, S. 382). Das Gesetz wurde erlassen, um die Verwaltungsstrafgewalt zu bändigen, die dem Staat bei der Wirtschaftslenkung zugefallen war. In ihm statuiert der Gesetzgeber für den Bereich des Wirtschaftsrechts das Institut der Ordnungswidrigkeit. Gesetzliche Unterscheidungskriterien sollen sein: die Auswirkungen der Tat (Wirtschaftsstrafat, sofern Eignung zur Beeinträchtigung der staatlichen beschützten Wirtschaftsordnung; OWiG, sofern bloß verwaltungsinterne Wirkungen) oder die Einstellung des Täters (Gewerbsmäßigkeit, Eigennutz etc.; § 6 WiStG 1949). Wirtschafts*strafat*en werden mit Kriminalstrafe sanktioniert und justizförmig abgeurteilt, Ordnungswidrigkeiten von der Verwaltungsbehörde mit Geldbuße geahndet und nur auf Einspruch des Betroffenen justizförmig.

Bei der Schaffung eines umfassenden Rahmengesetzes für Ordnungswidrigkeiten ging es dem Gesetzgeber 1952 um anderes, nämlich um eine Dekriminalisierung des Strafrechts einerseits und eine Entlastung der Strafjustiz andererseits. In der Folge wurde das OWiG Schritt für Schritt aufgewertet und mehr und mehr verselbständigt. 1969 erhielt das OWiG einen eigenen Allgemeinen Teil, und das Bußgeldverfahren wurde neu geordnet. Im selben Jahr wurden die Verkehrsübertretungen in Ordnungswidrigkeiten umgewidmet. Erweiterungen der Beweisantizipation und Erleichterung bei der Durchführung der Beweisaufnahme erfolgte 1987, 1998 Einschränkungen bei den Rechtsmitteln und den Beweisanträgen. Verschiedentlich eingebaut und erweitert wurden Spezialvorschriften für betriebliche Sanktionen (Aufsichtspflichtverletzung, Verbandsgeldbuße). Neben diesem Rahmengesetz, dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, kommt praktisch kein Spezialgesetz bei den vielfältigen Aktivitäten des Gesetzgebers ohne spezielle OWiG-Tatbestände aus.

2. Zeitgenössische Theorien

Die theoretischen Grundlagen der Frühphasen des Ordnungswidrigkeitenrechts stammen maßgebend von James Goldschmidt, Erik Wolf und Eberhard Schmidt, ohne daß die aktuelle Entwicklung der Gesetzgebung davon noch entscheidend geprägt wäre.

Eberhard Schmidts Abgrenzung von Ordnungswidrigkeit und Straftat nach materiellen, unrechtsbezogenen Kriterien (anstelle eines, damaligem Verständnis zufolge, justizfreien Ermessens der Verwaltungsbehörden) beruhte auf der Prämisse, daß diese beiden Kategorien einer Zuwerdung wesensverschieden seien. Eberhard Schmidt konnte insoweit anknüpfen an theoretische Grundlegungen von James Goldschmidt (zu Beginn des 20. Jahrhunderts) und Erik Wolf (in den 30er Jahren). Goldschmidt nahm einen Gegensatz zwischen Recht und rechtsfreier Verwaltungstätigkeit an. Den Zweck des Verwaltungsstrafrechts sah er, heute eher idyllisch anmutend, nicht in der Gefahrenabwehr, sondern in der Wohlfahrtsförderung des Staates. Unwert des Verwaltungsdelikts war die Unterlassung der Wohlfahrtsförderung, somit keine Rechtsgutsverletzung wie im Kriminalstrafrecht. Der Bürger, im Kriminalrecht als selbstbestimmtes Individuum geachtet, wird in der Wohlfahrtssphäre als Hilfsorgan der Verwaltung verstanden. Nach Erik Wolf erfolgt der Verstoß gegen einzelne Verwaltungsgüter außerhalb ethischer Vorwerfbarkeit, der Täter handele nicht unrecht, sondern tue bloß „ungut“. Eberhard Schmidt ging es demgegenüber vor allem darum, dem Rechtsstaatsgedanken des Grundgesetzes und die Trennung der Staatsgewalten zu verwirklichen. In der einen Sphäre werden die materiellen wirtschaftlichen Lebensinteressen zu Rechtsgütern, zu deren Schutz das Wirtschaftsstrafrecht mit seinen Kriminalstrafen dient. Die andere Sphäre ergibt sich aus den Beziehungen der Verwaltungsbehörden zu den Bürgern. Verstöße gegen Aufgaben der Verwaltung werden als „Lässigkeiten“ mit Bußgeldern geahndet; dieser Sanktion fehle der ethische Gehalt, es handele sich um eine besondere Form von Verwaltungszwang.

III. Aktueller Stand

1. H.M.: Klassische Lehre überholt

Kernstücke dieser klassischen Lehre, daß Justiz- und Verwaltungsstrafrecht rechtssatzmäßig unterschieden seien (Goldschmidt), daß die Justiz der Gerechtigkeit sowie dem Rechtsgüterschutz, Verwaltung dagegen der Wohlfahrt und der Zweckmäßigkeit diene (Erik Wolf), daß schließlich die Kriminalstrafe sozialetisch bedeutsam und der Ordnungsverstoß sozialetisch neutral sei, werden von der herrschenden Meinung als überholt angesehen. Die Vorstellung Goldschmidts, Verwaltungstätigkeit sei wesenhaft rechtsfrei, ist mit dem modernen rechtsstaatlichen Verständnis nicht mehr vereinbar. Ausweitungen in der strafrechtlichen Rechtsgutslehre zu fast beliebig rechtlich geschützten Interessen ebneten den Weg zu Parallelen im Verwaltungsrecht. Zudem wird als inakzeptabel angesehen, Verwaltungstätigkeit generell nur unter dem Etikett Wohlfahrt und Zweckmäßigkeit zu betrachten und nicht auch Gerechtigkeit, wie die Justiz (Tiedemann, 9 vor § 38). Zudem sei Verwaltungs- und selbst bloßes Ordnungsrecht sozialetisch keineswegs indifferent (Tiedemann a.a.O.).

Zu dieser Absage an die historischen Väter hat vielerlei beigetragen. In der Gesellschaft des ausgehenden 20. Jahrhunderts haben sich neue Steuerungs- und Sanktionsbedürfnisse ergeben, die nicht bloß (oder noch nicht) als individual-ethische Fehlentscheidungen eines Individuums mit Kriminalstrafe geahndet werden können. Neuen Interventionsbedürfnissen stehen Dekriminalisierungsanliegen gegenüber, um ein Übermaß von Kriminalstrafen zu unterbinden. Zudem wird die jüngste Entwicklung stark geprägt von Beschleunigungs- und Vereinfachungsgesichtspunkten – gesteuert von Kosten-Nutzen-Modellen. Entsprechend reagiert der Gesetzgeber: ursprünglich ging es meist darum, der Gefahr eines Übermaßes staatlichen Strafens entgegenzutreten. Denn je mehr sich die öffentliche Hand immer weiteren Lebensbereichen der modernen Gesellschaft ordnend

zuwandte (und teilweise weiter voranschreitet), desto größer wurde die Zahl der sanktionsbedürftigen Verbote, der Sinn der Strafe drohte verlorenzugehen. Auf der anderen Seite sieht der Gesetzgeber in den letzten 20 Jahren in bestimmten Bereichen des Wirtschafts- und Risikorechts einen Neukriminalisierungsbedarf mit der Konsequenz, daß sogenannte verwaltungsakzessorische Straftatbestände vom OWiG Eingang in das Strafgesetzbuch gefunden haben, ohne daß auf einen ordnungsrechtlichen Unterbau verzichtet würde. Schließlich dient das OWiG vielfach auch Exerzierfeld, um strafrechtsdogmatisch nicht konsenterte Figurationen gleichsam zu testen, so etwa die Verbands-geldbuße oder betriebliche Aufsichtspflichtverletzungen. Beklagt wird daher, daß die legislatorischen Zuordnungen immer rätselhafter werden (Günther, S. 388); die Ordnungswidrigkeiten sind in der Tat zu einem Sanktionssystem geraten, das unterschiedlichste Zielsetzungen und unterschiedlichste Erscheinungsformen von Zuwiderhandlungen erfaßt. Verfassungsrechtlicher Hintergrund ist, daß das BVerfG dem Gesetzgeber fast unbegrenzte Kompetenz einräumt, zwischen Kriminalstrafrecht und OWiG zu wählen. Deshalb ist es geradezu zwangsläufig so, daß über eine Abgrenzung von Kriminalstrafaten und Ordnungswidrigkeiten keinerlei Konsens herrscht – wie ich im folgenden kurz belegen möchte.

2. Der Streit um die Abgrenzung Ordnungswidrigkeiten/Kriminalstrafrecht

a) Formales Abgrenzungskriterium

Für den *Rechtsanwender* steht ein leicht handhabbares und klar zu identifizierendes Merkmal zur Verfügung: Die Abgrenzung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten hat der Gesetzgeber durch eine formale Definition vorgenommen. § 1 Abs. 1 OWiG definiert den Begriff der Ordnungswidrigkeit. Er erschließt sich plakativ durch die Rechtsfolge: *Geldbuße*. Anders als das Strafrecht früherer osteuropäischer Staaten kennt die Bundesrepublik Deutschland keinen in eine Generalklausel gefaßten materiellen Straftatbegriff, welcher der Tat trotz vollständiger Erfüllung eines Straftatbestandes den Straftatcharakter abspricht, wenn ihre Sozialschädlichkeit gering ist, und in diesem Fall eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit erlaubt. Vielmehr hat der Rechtsanwender den Blick auf die Rechtsfolge zu richten. Die Geldbuße darf nicht verwechselt werden mit Sanktionen, die eine ähnlich lautende Bezeichnung und ähnliche vermögensbelastende Wirkungen haben. So sind die „Geldstrafe“ (§ 40 StGB) und die verschiedentlich plazierte „Geldauflage“ (z.B. § 56 b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 StGB, § 153 a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StPO) Rechtsfolgen einer Straftat. Ebenfalls keine Geldbußen und daher keine an Ordnungswidrigkeiten anknüpfende Rechtsfolgen sind Ordnungsgeld (z. B. § 51 StPO) und Zwangsgeld (z.B. § 329 AO).

b) Materiale Unterscheidungen

Vor allem für den Gesetzgeber und die Kriminalpolitik von Bedeutung ist die Frage nach substantiellen Unterscheidungskriterien. So klar die Unterscheidung für den Rechtsanwender über die Fiktion der Rechtsfolge „Geldbuße“ ist (Bohnert, Jura 1984, 22), so dissonant ist diejenige bei materialen Begriffsbestimmungen.

aa) Qualitative Abgrenzungen

Die *aliud-Theorie*, geht auf die Grundlegungen Goldschmidts, Wolfs und Eberhard Schmidts zurück, wobei, wie gesehen, konzeptionelle Einwände durch die Rechtsentwicklung zu erheben waren. Freilich finden sich nach wie vor eine Vielzahl von Kriterien, die teils in neuem Gewande angeboten werden: Nur bei Straftaten soll es um Rechtsgüterschutz gehen, bei Ordnungswidrigkeiten aber nur um „bloße Normwidrigkeit“, um Beeinträchtigung eines Allgemeininteresses an einer effektiv und störungsfrei funktionierenden Administration (bei Mitsch, S. 10, Fn 40), um abstrakte Gefährdungen allenfalls. Ordnungswidrigkeiten sollen nicht auf einem sozialetisch untermauerten Unrecht

beruhen oder die Schuld nicht auf einem „Gesinnungsunwert“, vielmehr soll es um eine „sozialethische Lässigkeit“ gehen (Nachweise bei Jakobs, S. 54).

Neuere Ansätze unterscheiden z.T. anknüpfend an die Kulturnormtheorie M.E. Mayers und die naturrechtliche Differenzierung zwischen delicta per se und delicta prohibita nach der Art der Norm-Institutionalisierung: die dem strafrechtlichen Ge- oder Verbot zugrundeliegende Verhaltensnorm sei fest verankert in den Vorstellungen des Bürgers, während die im OWiG durchzusetzende Verhaltensnorm noch der Internalisierung bedürfe (Amelung, bei Günther, S. 388).

Im Ergebnis teilweise vergleichbar unterscheidet Figueiredo Dias (Jescheck, Festchrift, S. 90) zwischen axiologisch bedeutsamem und axiologisch neutralem Verhalten: die ethnische Indifferenz des OWiG beziehe sich nicht unmittelbar auf das Unrecht, sondern auf das entsprechende Verhalten, das im OWiRecht axiologisch neutrale Verhalten betreffe nicht das Unrecht (das von einer schon erfolgten Rechtswertung ausgehe), sondern das von einem gesetzlichen Verbot geschiedene Verhalten als solches.

Demgegenüber beziehen sich Bohnert (Einleitung Rdn. 109 ff.) und wohl auch Rogall (KK-OWiG, Vorbeim, 2 vor § 1) auf einen „Kernbereich“ des Kriminalrechts, der nach Rogall nach Kriterien der Strafwürdigkeit und Strafbedürftigkeit qualitativ abzugrenzen sei. Bezugspunkte seien das jeweilige Handlungs- und Erfolgsunrecht, gemessen im Lichte der Bedeutung des zu schützenden Rechtsgutes. Diesbezüglich habe der Gesetzgeber einen Entscheidungsspielraum.

Tiedemann (Tatbestandsfunktion, S. 51, 132, 339; GWB, 2. Aufl. 1992, 8 Vorbem, vor § 38 setzt dagegen für seine aliud-Konzeption etatistisch auf die Fiktion der Rechtsfolge, die Geldbuße als aliud zur Geldstrafe präge zugleich mit ihrer Verhängung das relevante Unrecht. Daher erhalte das Unrecht nicht nach seiner gleichsam vor bußgeldrechtlichen Eigenart, sondern erst in seiner gesetzgeberischen Ausgestaltung den Charakter des nicht-sozialethisch Bedeutsamen. Entsprechend könnte es sich auch – anders als bei Figueiredo Dias – durchaus um möglicherweise gravierende Verstöße handeln, die aber im Unrechts- und Schuldbereich kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung nicht als sozialethisch relevant anzusehen seien.

Bei all diesen Ansätzen ist danach zu unterscheiden, ob sie auf eine Analyse des geltenden Rechts abzielen oder sich als Orientierungspunkte für eine sachgerechte Gesetzgebung verstehen. So bietet die Tiedemannsche Konzeption eine plausible Theorie für die aktuelle Situation, sie erklärt aber nur die Differenz bei der Rechtsfolge (Geldbuße-Geldstrafe), nicht aber die Differenz der Voraussetzungen der Rechtsfolge. Den anderen Ansätzen wird meist bescheinigt, daß sie zur Analyse des geltenden Rechts wenig taugen. Denn je weiter die vom Gesetzgeber beabsichtigte Herauslösung des Ordnungsunrechts aus dem Kriminalstrafrecht einerseits und andererseits eine Neukriminalisierung vorangeschritten ist, desto mehr haben klassische Parameter, auch in neuem Gewande, an Gewicht verloren. Qualitätsdifferenzen im Verhalten oder im Unrecht lassen sich beispielsweise im Straßenverkehrsrecht, im Steuerrecht oder im Umweltrecht nicht ausmachen: keiner der genannten Gesichtspunkte vermag zu erklären, weshalb eine vorsätzliche Begehung der Steuerverkürzung als Straftat und die leichtfertige Steuerverkürzung als Ordnungswidrigkeit eingestuft ist. Gleiches gilt für das Führen eines Pkw, das je nach BAK als Straftat bzw. als Ordnungswidrigkeit eingestuft ist. Und wie wäre zu erklären, daß das unerlaubte Betreiben von Anlagen Kriminalstrafe verdienen soll, während das wesentliche Ändern der Lage eines Betriebs, das nicht weniger sozial gefährlich ist, als bloße Ordnungswidrigkeit eingestuft wird.

Ein weiteres Manko dieser qualitativen Theorien ist, daß sie sich bislang kaum um operationale Konsequenzen bemüht haben, so etwa hinsichtlich der Voraussetzungen für die Auferlegung einer Geldbuße. Auch deshalb haben Theorien, die von einem qualitativen Unterschied ausgehen, in der aktuellen Diskussion kaum mehr Gewicht.

bb) Quantitativ-graduelle Abschichtungen

Das Verhältnis von Kernstrafrecht zu den Nebensystemen wird heute meist als quantitativ-graduelles gedeutet (Nachweise bei Jakobs, S. 53). In der Folge hat sich die

Diskussion darauf konzentriert, das Ordnungswidrigkeitenrecht „zur wohlgezogenen kleinen Schwester des Kernstrafrechts heranzubilden“ (K. Schmidt, wistra 1990, S. 138) – freilich mit zahllosen Ungereimtheiten.

Denn warum sich die Zuwiderhandlung im Ordnungswidrigkeitenrecht letztlich nur gradmäßig unterscheidet, dann folgt daraus, daß die Zuwiderhandlung echtes Bagatell-Unrecht darstellt. Dann aber entfallen alle Möglichkeiten, zwischen Kernstrafrecht und Nebensystem nach der sozialetischen Relevanz des Verhaltensunwerts bzw. des Erfolgswerts zu unterscheiden. Denn die Annahme sozialetischer Indifferenz des Bagatellunrechts würde doch wieder eine Unterscheidung nach qualitativen Gesichtspunkten bedeuten. Oder anders ausgedrückt: der „Schuld“-Vorwurf setzt auch in einem Nebensystem immer eine Restgröße sozialetischen Unwerts auf der Verhaltens- und Erfolgsseite voraus. Dies ist ein zentraler Unterschied zu bloßen Störerhaftung des Polizeirechts (Zustandsstörer).

Die quantitativ-graduelle Abgrenzung erklärt zwar die Entkriminalisierungsergebnisse des Gesetzgebers, nicht aber Delikte, die in ihrer Sozialschädlichkeit eben keinesfalls sozialetisch unbedeutend sind, wie etwa vorsätzliche Verstöße gegen die Wettbewerbsordnung.

cc) Gemischt qualitativ-quantitative Methoden

Vermittelnd hat sich, maßgebend geprägt durch das Bundesverfassungsgericht, eine sogen. Gemischt qualitativ-quantitative Betrachtungsweise herausgebildet. Ein Kernbereich sozialetischer Bedeutsamkeit sei ausschließlich dem Strafrecht vorbehalten, rein technische Verstoßnormen dagegen dem Ordnungswidrigkeitenrecht. Diese bezüglich bestehe ein qualitativer Unterschied. In der graduellen, aber breiten Zwischenzone entscheide über die Zugehörigkeit der Gesetzgeber.

Diese Methode hat gewiß den praktischen Vorteil, daß sie am ehesten den aktuellen Zustand beschreibt. In Tat und Wahrheit geht es ihr auch kaum um eine materiale Abgrenzung, als eher um ein Instrument für die Gesetzgebung, das dem Gesetzgeber einen möglichst umfassenden Gestaltungsspielraum einräumt. Im übrigen trifft diese Methode die zuvor geäußerte Kritik kumulativ.

Dreh- und Angelpunkt ist im geltenden Ordnungswidrigkeitenrecht letztlich die *Sanktion*. Das geltende Verfassungsrecht in Deutschland (und auch in Litauen, Art. 109 Verfassung) läßt es aus guten Gründen nicht zu, der Verwaltung eine selbständige Strafgewalt zuzugestehen (Art. 92 GG). Deshalb darf die Sanktion keine Strafe sein. Das BverfG bemüht sich deshalb ständig, den fehlenden Strafcharakter zu begründen. Es stellt darauf ab, daß Bußen nicht in das Strafregister eingetragen werden, also nicht als Vorstrafen gelten können, Ersatzfreiheitsstrafe nicht angedroht sei und der Buße insgesamt der „etnische Vorwurf“ fehle (BverfGE 9, 179; 22, 79; 27, 32 f.). Der Buße dagegen fehle als „nachdrücklicher Pflichtenmahnung“ der Ernst der staatlichen Strafe, sie habe keine ins Gewicht fallende Beeinträchtigung des Ansehens zur Folge. Die Einwände sind naheliegend: die Geldbußen sind nicht bloß mit den finanziellen Sanktionen des Kernstrafrechts sachlich identisch, sondern übersteigen diese sogar vielfach: der Vorwurf eines bloßen Etikettenschwindels steht im Raum (Jescheck, S. 205).

Verfassungsrechtlich scheint die Crux darin zu bestehen, daß – im Sinne einer schwarzweiß-Folio – nur die Alternative zwischen Strafe, verbunden mit einem sozialetischen Unwerturteil und Buße, sozialetisch neutral, akzeptiert wird. Dies hat nicht nur Konsequenzen für die Strafrechtsdogmatik (wie gesehen), sondern nimmt auch nicht zur Kenntnis, daß eine Vielfalt von sozialen Abstufungen existiert. Jedenfalls ist mit Blick auf Art. 92 gesichert, daß es der Gewaltenteilung nicht widerspricht, wenn jedenfalls die Möglichkeit besteht, im Wege des Einspruchs justizielle Kontrolle zu erlangen (Mitsch, S. 179; Cramer, S. 160; BverfGE 27, 33; a.A. Bohnert, Einleitung 96).

Nach allem folgt, daß die Abgrenzung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bislang keinen überzeugenden Grenzziehungen zugeführt worden ist.

IV. Leitlinien – Fallgruppen

Es hat herausgestellt, daß eine Unterscheidung zwischen Kernstrafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht nach materiellen Kriterien des Strafrechts bislang nicht überzeugend gelungen ist. Dies schließt nicht aus, *strukturelle Unterschiede* nach solchen Gesichtspunkten hervozuheben, die im Strafrechtssystem nicht schon verarbeitet sind (unten 2). Zunächst sind aber verfassungsrechtliche Vorgaben zu sondieren (unten 1).

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Das BVerfG räumt dem Gesetzgeber großen Gestaltungsspielraum ein. Es geht davon aus, daß sich der Gesetzgeber zwischen den beiden Sanktionsordnungen entscheiden muß. Frühere Mischtatbestände mit einer echten Wahlfreiheit des Richters wären heute unzulässig (dazu Tiedemann, Tatbestandfunktionen, S. 225, 228 ff.). Abgesehen von diesem eklatanten Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip sieht sich das BVerfG nicht für befugt zu überprüfen, ob der Gesetzgeber die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat; auch sei die Überprüfung nicht an einem engen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auszurichten. Vielmehr stehe dem Gesetzgeber ein „nicht unerheblicher Spielraum eigenverantwortlicher Bewertung“ zu (zuletzt BVerfG 80, 186). Letzlich wird als Prüfungsmaßstab nur Art. 3 Abs. 1 GG in der Form des Willkürverbots herangezogen (Lagodny, S. 419).

Neuere vertiefende grundrechtsdogmatische Untersuchungen erhellen Leitlinien bei den verfassungsrechtlichen Abwägungsrahmen. Sie gehen, in Übereinstimmung mit den bisherigen Befunden, zunächst davon aus, daß es auch im Ordnungswidrigkeitenverfahren um die Ermächtigung zu einem „staatlichen Vorwurf“ gehe, nämlich gegen eine Verhaltensvorschrift verstoßen zu haben (Lagodny, S. 100, vergl. auch Reugeldentscheidung des BVerfG 9, 144 ff.). Der Abwägungsspielraum des Gesetzgebers werde einerseits durch abwehrrechtliche, andererseits durch schutzfunktionelle Abwägungsgrenzen eingeengt. Bei der abwehrrechtlichen Frage geht es darum, ob der Gesetzgeber die Strafverfolgungsorgane zu einem strafrechtlichen Vorwurf ermächtigen *darf*, bei der schutzfunktionellen um eine Frage des Untermaßverbotes und damit um das Problem, ob der Gesetzgeber Kriminalstrafe vorsehen *muß*. Prüfungsmaßstab bei der Angemessenheit der Sanktionsordnung ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Freiheitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1; 2 Abs. 2 S. 2 GG). Danach ergibt sich, daß, je weniger es bei der Verhaltensvorschrift um die Wahrnehmung von Eigenverantwortung, verstanden als personale Rechtsfindungsleitung in einer konkreten Situation innerhalb eines stabilen Erfahrungs- und Wertesystems geht (Heine, Verantwortlichkeit von Unternehmen, S. 29), um so weniger Kriminalstrafe in Betracht kommt. Je höher aber das Gewicht des Rechtsgutes, verfassungsrechtlich verstanden als Gemeinwohlinteresse, um so eher kommt Kriminalstrafe in Betracht.

Grenzen durch das Untermaßverbot und damit eine *Pflicht* zum Einsatz des Kriminalstrafrechts sind vage. Dem Gesetzgeber kommt eine breite Einschätzungsprärogative zu, er ist nur verpflichtet, den Schutzerfolg herbeizuführen. Erst in Ausnahmefällen, selbst bei Gefahren für höchstrangige Rechtsgüter, verdichtet sich dies auf ein bestimmtes Mittel, wie das der Kriminalstrafe. Daher ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich etwa nicht verpflichtet, Delikte, die zum klassischen Bestand strafrechtlicher Rechtsgüter gehören, wie etwa Ladendiebstahl, mit Kriminalstrafe zu versehen. Vielmehr hat er – verfassungsrechtlich-durchaus Abwägungsfreiheit, ob er den Diebstahl geringwertiger Sachen – und damit die Masse der Fälle des Ladendiebstahls – zur Ordnungswidrigkeit herabstuft (Lagodny, S. 44 f.; Roxin § 2, 41; anders Jakobs 3/10; Günther, S. 391).

2. Unterschiede in den Haftungs- und

Verfahrensstrukturen/Leitlinien/Fallgruppen

Der Gesetzgeber hat diesen weiten Spielraum genutzt und eine Vielzahl inkohärenter Sanktionsvorschriften in das OWiG eingestellt. Dabei haben sich über die Zeit strukturelle Unterschiede im Vergleich zum Kernstrafrecht herausgebildet. Lassen Sie mich solche Indikatoren benennen. Sie zeigen sich etwa

- im materiellen Ordnungswidrigkeitenrecht
- typischerweise in der Adressierung nicht auf jedermann, sondern auf bestimmte Tätergruppen (Dominanz von Sonderdelikten);
- an der Dominanz von abstrakten Gefährdungsdelikten bzw. (vice versa) dem Verzicht auf Erfolgserfordernisse;
- geringeren Anforderungen an die Bestimmtheit (Tiedemann, 22 vor § 38);
- in der Depersonalisierung der Erfassung von Täter und Teilnehmer (Einheitstäter) und der Ausdehnung der Ahndbarkeit bei Beteiligung (fahrlässige Beteiligung, Mitsch, 101) an der erleichterten Zulassung von Notstand, aber auch an der Limitierung von sonstigen Straffreistellungsgründen (Weber);
- an der Dominanz der fahrlässigen Verhaltenssteuerung (der Aspekt einer fehlerhaften normwidrigen inneren Einstellung des Subjekts tritt in den Hintergrund);
- an der anders gelagerten Bedeutung des Rechtsirrtums, wo man sich mit rein normativen Fiktionen behilft;
- an der normativ-depersonalisiert ausgerichteten Kategorie der „Verantwortlichkeit“, was sich beispielsweise an der Zulassung einer Buße gegen Unternehmen zeigt;
- an der Depersonalisierung der Sanktion und an der
- fakultativen Verhängung der Rechtsfolge.
- b) Im Verfahrensrecht zeigen sich Strukturunterschiede in folgendem:
- in der Geltung des Opportunitätsprinzips mit einem umfassenden Entschließungsermessen der Herrin des Verfahrens, der Verwaltungsbehörde;
- im Ausschluß bestimmter strafprozessualer gravierender Maßnahmen, wie z.B. diverse freiheitsentziehende Maßnahmen und Telefonüberwachung (Mitsch, S. 185);
- in erheblich kürzeren Verjährungsfristen (Regelfall 6 Monate);
- im Erlaß eines Bußgeldbescheides, der kein Urteil darstellt, sondern sich als Vergleichsangebot versteht (Mitsch, S. 187, 189);
- in einem justiziellen Hauptverfahren, das maßgebend durch sozioethisch neutrale Prämissen gesteuert wird, so z.B.
- eine erheblich vereinfachte Beweisaufnahme, wobei nicht das Gesetz, sondern das Gericht den Umfang bestimmt;
- eine Abschwächung des Mündlichkeitsprinzips (Mitsch S. 198);
- eine Abschwächung des Unmittelbarkeits- und Öffentlichkeitsprinzips;
- eine ganz erhebliche Einschränkung der Rechtsmittel.

Diese Abweichungen zeigen, daß sich das OWiG tatsächlich längst vom Kernstrafrecht strukturell abgesondert hat. Es geht nicht einfach um weniger sozialschädliche Verstöße (wie die Theorie von der qualitativ-graduellen Abschichtung glaubt betonen zu müssen), wohl aber um eher moralisch neutrale, ethisch vorwurfsfrei, zweckhafte *Erledigung* von Konflikten (wie auch rein qualitative Ansätze nicht hinreichend zu erklären vermögen). Dieses Faktum erklärt sich durch einen Strukturwandel in den modernen Gesellschaften. Die Gesetzgebung folgt weniger der Wertrationalität, anknüpfend an einen gesellschaftlichen Werte- und Erfahrungskonsens, sondern der Zweckrationalität, deren Ziel die Erreichung des gerade Zweckmäßigen und Plausiblen ist. Dies hat nichts mit mehr oder weniger Gerechtigkeit zu tun, wohl aber mit einem neuen Bedarf nach staatlicher Unterstützung. Jedenfalls werden bei zweckhaften staatlichen Vorgaben repressive Sanktionen mehr und mehr einverlangt. Zweckrationalität bei diesen staatlichen Vorgaben schlägt sich zwangsläufig nieder in stärkerer Zweckrationalität bei flankierenden Sanktionen und deren Verantwortungsvoraussetzungen.

Insofern ist es grundsätzlich zu begrüßen, daß sich die Gesetzgebung auf den Weg gemacht hat, neuartige Probleme sachbezogen einer Lösung zuzuführen – und nicht pauschal unter dem Leitgesichtspunkt einer allgemeinen strafrechtlichen Doktrin, die für alle Fälle identisch zu gelten hat. Denn das moderne OWiG zielt auf Verarbeitung nicht von personalen Krisen in einem stabilen Wertesystem, sondern auf sozial-gesellschaftliche Krisen. Freilich hat der Gesetzgeber ganz unterschiedliche Gruppen in das OWiG inkorporiert, nämlich bald Konflikte, die näher am Verwaltungszwang ausgerichtet sind, bald eher an zivilrechtlichen Schuldausgleich erinnern. So stellt sich die Frage nach der „Verantwortung“ bei Parkverstößen im Straßenverkehr anders als bei betrieblichen Aufsichtspflichtverletzungen im Umgang mit Großrisiken oder bei Kartellrechtsverstößen oder bei der Verantwortung nicht von Individualpersonen, sondern von Kollektiven als solchen (Verbandsgeldbuße). Zwar stellen sich auch hier die aus dem Kernstrafrecht bekannten Fragen. Indes sind die Antworten eben nicht zwangsläufig identisch. Wer sich hier um Klarheit bemüht, wer die Gefahr einer bloßen Begriffsjurisprudenz erkennt, der muß der Sinnhaftigkeit einer Durchbrechung strafrechtlicher Grundannahmen nachgehen.

Dabei sind bestimmte dogmatische Grundprinzipien und verfassungsrechtliche Garantien fraglos unerläßlich. Die entspricht dem Grunde nach auch der Rechtsprechung des EuGHMR und des EuGH (dazu Dannecker, S. 2059 ff.), wenngleich der Gedanke einer systemgerechten Verarbeitung strafrechtlicher Grundsätze, bezogen auf die jeweiligen Funktionen der Systeme, sich auf europäischer Ebene noch nicht hinreichend wiederfinden. Vor allem wird befürchtet, daß sich die Modifizierung strafrechtlicher Dogmen als eine Aufweichung rechtsstaatlicher Grundannahmen und deshalb als rechtsstaatliche Fehlentwicklung erweist. Umgekehrt stellt sich die Frage, ob die vermeintliche Fehlentwicklung das rechtsstaatliche Gefüge in Wahrheit nicht zurecht rückt – eben weil es in den Nebensystemen nicht mehr um die rechtliche Normierung klassischer strafrechtlicher Ziele geht und daher strafrechtliches Dogma in seinem ursprünglich-rechtsstaatlichen Sinn nicht (mehr) gefordert ist.

Wo sich solche strafrechtlichen Grundprinzipien einem sachgerechten Ergebnis entgegenstellen, hat die Individualsanktion, gekoppelt mit einem Restwert sozialemischen Unwerts als unabdingbarer Voraussetzung jeglichen repressiven Nebensystems, ihre Berechtigung auch unter anderen funktionalen Bedingungen verloren. Die Geldbuße ist dann durch geeignete staatliche Interventionen oder gesellschaftliche Reaktionen zu ersetzen (Heine, Habil. S. 195; Günther S. 387).

Umgekehrt hat sich die repressive Zuschreibung von Schuld innerhalb des kernstrafrechtlichen Systems danach zu richten, ob es gelingt, individuelle Eigenverantwortlichkeit innerhalb eines ausdifferenzierten Rechtsgütersystems zu stabilisieren. Dies bedeutet nicht etwa eine Beschränkung auf klassische sozialemische Werte, wie etwa Leben, Freiheit und Eigentum. Vielmehr ist eine Integration dort angezeigt, wo der gesellschaftlichen Ordnung selbst neue, allgemeine Wertmaßstäbe und, damit auch Erfahrung im Umgang mit neuen Rechtsgütern zuwächst. In diese Richtung bewegen sich jedenfalls manche Bereiche von Wirtschaft und Umwelt.

Die Nebensysteme funktionieren dagegen primär als staatliche Ordnungsinstrumente zur Erzwingung staatlicher Sozial-, Wirtschafts- und Umweltlenkung (a.A. Günther, S. 383). Dies schließt nicht aus, Dekriminalisierungsanliegen bzw. Neukriminalisierungsbemühungen in das OWiG einzustellen, dort eben, wo es um ethisch vorwurfsfreie und zweckhafte Konflikterdigung geht, wo materielles Recht zweckorientierte soziale Haftungskategorien entwickelt und das Verfahrensrecht entsprechend mitgezogen hat und es optimaler Garantien noch nicht oder nicht mehr bedarf.

Folgende Fallgruppen lassen sich vergrößernd als Indikatoren für die Gesetzgebung angeben:

- Zuwiderhandlungen gegen staatliche bzw. behördliche Vorgaben zur Lenkung von Wirtschaft, Umwelt, Finanzen bzw. Sozialbereichen, soweit nicht bestimmte Erfolgs-Gefährdungselemente tatbestandlich beschrieben werden können;

- massenhaft vorkommende Zuwiderhandlungen, die mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege nicht in einem Verfahrensrecht mit optimalen Garantien umfasst zur Sprache gebracht werden können;
- Zuwiderhandlungen geringfügigen Unrechtsgehalts, die einer erhöhten Pflichtenermächtigung bedürfen.

Mit dem Wandel der Aufgaben zu Reaktionen staatlicher Lenkung vielfältiger Bereiche auf der Basis von Kosten-Nutzen-Erwägungen im System finaler Gesetzgebung korrespondiert ein Wandel von personaler Schuld zu personenunabhängiger, also vertretbarer, stärker zweckorientierter Verantwortungszuschreibung. Dies fördert den Trend zu Sanktionen gegenüber nicht natürlichen Personen. Entsprechend ist eine weitere Gruppe genannt, der sich die Gesetzgebung nicht verschließen kann: Repressive Sanktionen gegen Unternehmen. Das deutsche Ordnungswidrigkeitenrecht integriert sämtliche Konfliktkonstellationen, also allerlei Arten von Zuwiderhandlungen von Bürgern als auch Fehlentwicklungen von Unternehmen. Insofern ist zu fragen, ob nicht eher ein mehrschichtiges System eines Interventionsstrafrechtes mit echten Ordnungswidrigkeiten als unterster Stufe sinnvoll erscheinen würde, eben um eine sinnvolle dogmatische und rechtsstaatlich vertretbare Zuschreibung von Verantwortung ermöglichen zu können.



Riba tarp nusikaltimų ir administracinės teisės pažeidimų

Prof. G. Heine

Justus-Liebig universitetas, Gysenas

SANTRAUKA

Europoje tarp baudžiamosios teisės ir administracinės prievartinės teisės įsivertino teisės sritis, kurią iš dalies galima traktuoti kaip administracinę baudžiamąją teisę (Austrijoje, Šveicarijoje), kvazi – baudžiamąją teisę (Lenkijoje), valdymo tvarkos pažeidimų teisę (Vokietijoje, Italijoje, Portugalijoje) arba darančių moralinį poveikį administracinių sankcijų visumą (Švedijoje). Ši teisės sritis daugeliu požiūriu skiriasi nuo baudžiamosios teisės bei administracinės prievartinės teisės, kadangi laisvės atėmimo bausmės negali būti taikomos, o viena iš svarbiausių sankcijų yra piniginė nuobauda, kurios dydis vis dažniau įstatymo leidėjo yra didinamas. Papildomai taip pat dažnai taikomos įvairios kitokio pobūdžio priemonės, pvz., pelno nusavinimas. Tokio pobūdžio bylose pabrėžiama atsakomybė apskritai ir visiškai nebūtina nustatyti konkrečius teisės pažeidėjus bei jų kaltę. Būtina pabrėžti, kad šioje teisės srityje tam tikrų baudžiamajoje teisėje įtvirtintų principų ir garantijų atsisakyti negalima. Šioje teisės srityje dažnai pastebima materialiosios ir procesinės teisės neatitikimų. Baudžiamajai teisei būdingų standartų atsiranda dėl specifinių administracinės prievartinės teisės funkcijų.



Bordeline Between Crimes and Administrative Offences

Prof. G. Heine

Justus-Liebig-University Giessen

SUMMARY

Between criminal law and administrative violent law in Europe, a sphere of law has been established which may be treated partly as administrative penal law (in Austria, Switzerland), quasi-criminal law (in Poland), law of management order offences (in Germany, Italy, Portugal), a complex of administrative sanctions with moral effect (in Sweden). This legal sphere is considerably different from criminal law and administrative violent law since there is no imprisonment as a punishment, and one of the main sanctions is fine which more often than before is enlarged by the legislator. Various additional means such as confiscation of income are often imposed. Priority is given to general liability, and it is not necessary to clear up the offender or his/her guilt. However, one cannot dispense with certain principles and guarantees of criminal law.

Discrepancies between criminal and process law often are found in this sphere of law. Standards related to criminal law arise out of specific functions of administrative violent law.