

Bayerischer Landtag

2. Legislaturperiode

Tagung 1951/52

Beilage 2063

Der Bayerische Ministerpräsident

München, den 11. Dezember 1951

An den

Herrn Präsidenten
des Bayerischen Landtags

München

Betreff:

Entwurf eines Gesetzes über gebührenpflichtige Verwarnungen durch die Polizei (Verwarnungsgesetz)

Auf Grund Beschlusses des Ministerrats vom 11. Dezember 1951 übermittle ich in der Anlage unter Bezugnahme auf den Landtagsbeschuß vom 21. Juni 1951 (Beilage 966) den obenbezeichneten Gesetzentwurf der Staatsregierung mit der Bitte um weitere verfassungsmäßige Behandlung.

Der Entwurf wurde mit der Bitte um Kenntnisnahme und etwaige gutachtliche Äußerung gleichzeitig dem Bayerischen Senat zugeleitet.

(gez.) Dr. Ehard,

Bayerischer Ministerpräsident

*

Entwurf eines Gesetzesüber gebührenpflichtige Verwarnungen durch die
Polizei (Verwarnungsgesetz)

Art. 1

(1) Die in Dienstkleidung im Außendienst verwendeten Beamten der Landpolizei, der Landesgrenzpolizei und der Stadt- und Gemeindepolizeien können aus Anlaß einer Übertretung den auf frischer Tat betroffenen Täter unter Ansatz einer Gebühr verwarnen, wenn seine Schuld gering ist, die Folgen der Tat unbedeutend sind und kein öffentliches Interesse an der Herbeiführung einer strafgerichtlichen Entscheidung besteht.

(2) Die Verwarnung ist nur rechtswirksam, wenn der Täter mit ihr einverstanden ist und die Gebühr unverzüglich zahlt. Hierüber sowie über die Strafbarkeit seines Verhaltens ist der Täter zu belehren.

(3) Die in Abs. 1 genannten Polizeibeamten sind befugt, die Verwarnungsgebühr an Ort und Stelle einzuheben.

(4) Über die Verwarnung und die Zahlung der Gebühr ist eine Bescheinigung zu erteilen.

(5) Die Verwarnungsgebühr beträgt 2 DM. Zuschläge werden nicht erhoben.

Art. 2

Das Staatsministerium des Innern erläßt im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsministerien die zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Vorschriften, insbesondere Bestimmungen über die Vereinnahmung und Abrechnung der Verwarnungsgebühren.

Art. 3

Art. 4 des Gesetzes Nr. 12 über die Aufhebung des Polizeistrafverfügungsgesetzes vom 28. Januar 1946 (GVBl. S. 54) wird aufgehoben.

Art. 4

Dieses Gesetz ist dringlich; es tritt am in Kraft.

Begründung**I. Allgemeines**

A. Rechtslage bis 1945:

Nach § 155 Abs. 1 StPO werden Übertretungen nicht verfolgt, wenn die Schuld des Täters gering ist, die Folgen der Tat unbedeutend sind und ein öffentliches Interesse an der Herbeiführung einer gerichtlichen Entscheidung nicht besteht.

Nach der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung des Reichsgerichts steht das Recht der Prüfung nach § 155 StPO nicht nur der Staatsanwaltschaft, sondern auch der Polizei zu (vgl. Schwarz, StPO 13. Aufl. Anm. 2 zu § 153; Loewe-Rosenberg, StPO 19. Aufl. Anm. 1 zu § 153).

In Berücksichtigung dieser Rechtslage hatte das Staatsministerium des Innern mit Entschließung vom 23. Dezember 1925 Nr. 2095 d 20 die Polizeibeamten verpflichtet, alle Übertretungsfälle der „Bezirkspolizeibehörde“ vorzulegen, die „Bezirkspolizeibehörde“ aber ermächtigt, beim Vorliegen der Voraussetzungen des § 155 Abs. 1 StPO — also wenn von der Weiterleitung der Strafanzeige an die Staatsanwaltschaft abgesehen wurde — aus polizeilichen Gründen Verwarnungen zu erteilen und hierfür eine Gebühr nach Art. 143 Abs. 1 Nr. 5 des Kostengesetzes anzusetzen. Dies war in Bayern die erste Form der gebührenpflichtigen Verwarnung.

In späteren Min. Entschließungen wurde dann noch besonders darauf hingewiesen, daß die gebührenpflichtige Verwarnung keine Strafe, sondern ein Verwaltungsakt (Einzelverfügung) ist, für den, wie für jeden anderen Verwaltungsakt, im Rahmen des Kostengesetzes eine Gebühr anzusetzen ist. Die gebührenpflichtige Verwarnung wurde also in Bayern nie als Sühne für eine begangene Gesetzesübertretung betrachtet, ihr Zweck war vielmehr von Anfang an, künftigen Gesetzesübertretungen vorzubeugen.

Mit ME. vom 7. Oktober 1927 Nr. 2095 d 13 wurde angeordnet, daß für bestimmte, besonders geeignete Arten von sich häufig wiederholenden Übertretungen die Polizeivollzugsorgane durch die Polizeibehörden ermächtigt werden können, aus Anlaß des Betretens auf frischer Tat die Verwarnung im Auftrag ihrer Behörde auf der Stelle zu erteilen und die Gebühr gegen Quittung einzuheben.

Diese Form der gebührenpflichtigen Verwarnung hat sich im Laufe der Zeit im ganzen Reichsgebiet, insbesondere in den preußischen Ländern nach Einführung des PVG. vom 1. Juni 1931, einheitlich eingebürgert und bewährt.

Durch das Polizeistrafverfügungsgesetz vom 4. Mai 1939 (GVBl. S. 169), nach dessen § 1 Abs. 2 Satz 2 in leichteren Fällen statt polizeilicher Strafverfügungen Verwarnungen erteilt werden konnten, hatte sich an der bisherigen Rechtslage insofern nichts geändert, als nach der Bekanntmachung zur Ausführung des Polizeistrafverfügungsgesetzes vom 11. Mai 1939 (GVBl. S. 171) zu § 1 Nr. 1 Verwarnungen unter Ansatz einer Gebühr weiterhin nur die nach Art. 143 Abs. 1 Ziff. 3 des Kostengesetzes gebührenberechtigten Behörden aussprechen konnten.

B. Rechtslage nach 1945:

Durch Art. 1 des Gesetzes Nr. 12 über die Aufhebung des Polizeistrafverfügungsgesetzes vom 28. Januar 1946 (GVBl. S. 54) wurde das Polizeistrafverfügungsgesetz vom 4. Mai 1939 (GVBl. S. 169) mit allen zu seiner Durchführung ergangenen Verordnungen und Bekanntmachungen außer Kraft gesetzt. In Art. 4 dieses Gesetzes wurde bestimmt, daß gebührenpflichtige Verwarnungen von „Polizeibehörden“ nicht mehr ausgesprochen werden dürfen. Es läßt sich heute nicht mehr zweifelsfrei klären, ob sich dieses Verbot der Erteilung gebührenpflichtiger Verwarnungen auf die Polizeibehörden im früheren Sinn (Bezirkspolizeibehörden, staatliche Polizeiverwaltungen usw.) oder auf die Polizei im heutigen Sinn (Vollzugspolizei) oder auf beide beziehen sollte.

Nachdem die Vorschrift auf Anregung der amerikanischen Besatzungsmacht in das Gesetz aufgenommen worden sein soll, ist die Annahme begründet, daß mindestens auch die Polizei im heutigen Sinn von dem Verbot betroffen werden sollte.

Das Fehlen des Rechtsinstituts der gebührenpflichtigen Verwarnung hat sich in den letzten Jahren auf den Sicherheitszustand sehr nachteilig ausgewirkt. Insbesondere vermißt die polizeiliche Praxis die gebührenpflichtige Verwarnung als besonders wirksames Mittel zur Hebung der Verkehrszucht. Alle Versuche der bayer. Staatsregierung, die gebührenpflichtige Verwarnung wieder einzuführen, scheiterten jedoch bis vor kurzem an dem Widerstand der amerikanischen Besatzungsmacht. Die Amerikaner waren von ihrer Auffassung, daß es sich bei der gebührenpflichtigen Verwarnung um eine Strafe handle, nicht abzubringen und verwiesen immer auf Tit. 9—450, wonach die deutsche Polizei nicht befugt ist, Vergehen gegen Gesetze oder Verordnungen abzuurteilen. Strafen festzusetzen oder sonstige in richterlicher Eigenschaft zu handeln. Noch im Oktober vorigen Jahres übermittelte das Amt des Landeskommissars für Bayern dem Staatsministerium des Innern ein Rechtsgutachten des Amtes des Generalkonsuls beim Amt der Amerikanischen Hohen Kommission für Deutschland, in dem unter Bezugnahme auf die zwischenzeitliche deutsche Gesetzgebung (§ 6 Abs. 1 Satz 2 EGStPO in Verbindung mit § 413 StPO 1950) nachzuweisen versucht wurde, daß auch das deutsche Recht die Wiedereinführung der gebührenpflichtigen polizeilichen Verwarnung verbiete. Erst eine sehr ausführliche Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern an das Amt des Landeskommissars für Bayern vom 9. Dezember 1950, in der noch einmal auf den grundlegenden Unterschied zwischen polizeilicher Strafverfügung und gebührenpflichtiger Verwarnung hingewiesen wurde, und die Bemühungen vieler nicht amtlicher Stellen, insbesondere des Verkehrsparlamentes der Süddeutschen Zeitung in München, scheinen die Amerikanische Hohe Kommission dazu bewogen zu haben, ihren Widerstand gegen die Einführung der gebührenpflichtigen Ver-

warnung durch die Polizei aufzugeben. Dem Staatsministerium des Innern liegt die Abschrift eines Briefes des Leiters der Rechtsabteilung des Amtes des Amerikanischen Hohen Kommissars für Deutschland vom 28. April 1951 vor, gerichtet an Herrn Josef Ströbl (Süddeutsche Zeitung), in dem es u. a. heißt: „Die Wiedereinführung dieser Einrichtung ist natürlich Sache der deutschen Gesetzgeber. Das in dieser Hinsicht geübte Verfahren der Dienststellen der Hohen Kommission für Deutschland wurde kürzlich einer Überprüfung unterzogen, in deren Verfolg verschiedene Dienststellen des Landeskommissars angewiesen wurden, künftighin keinen Einwand gegen die deutsche Gesetzgebung zu erheben, die eine Wiedereinführung der mit einer Geldstrafe verbundenen Verwarnung anstrebt.“ Damit ist der Weg für ein Gesetz über gebührenpflichtige Verwarnungen durch die Polizei frei.

C. Gesetzgebungszuständigkeit:

Die gebührenpflichtige Verwarnung ist kein Akt der Strafverfolgung (Strafrechtspflege), sondern ein Verwaltungsakt in Ausübung der Polizeihohheit. Es ist deshalb nach der Zuständigkeitsabgrenzung im Bundesgrundgesetz die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers gegeben (Art. 30, 70 BGG.).

D. Notwendigkeit und Zweck des Gesetzes:

Nachdem, wie bereits oben ausgeführt wurde, durch Art. 4 des Gesetzes Nr. 12 über die Aufhebung des Polizeistrafverfügungsgesetzes vom 28. Januar 1946 (GVBl. S. 54) „den Polizeibehörden“ die Befugnis zur Erteilung gebührenpflichtiger Verwarnungen ausdrücklich entzogen wurde, bedarf die Wiedereinführung des Rechtsinstituts einer gebührenpflichtigen polizeilichen Verwarnung der Gesetzesform. Das Gesetz will nur die Verwarnungsbefugnis der Polizei im heutigen Sinn (Vollzugspolizei) regeln.

Man hätte zunächst darauf denken können, in dem Gesetz lediglich das durch Art. 4 des Gesetzes Nr. 12 vom 28. Januar 1946 ausgesprochene Verbot aufzuheben und dann einzelne Dienststellen der Landpolizei und der Landesgrenzpolizei durch Bekanntmachung nach Art. 145 Kostenges. in Verbindung mit § 11 Abs. 3 der VO. vom 28. Dezember 1914 (GVBl. S. 677), die Gemeinderäte der kreisangehörigen Gemeinden aber durch Ergänzung des Katalogs des § 12 der VO. vom 28. Dezember 1914 im Verordnungswege zu gebührenberechtigten Stellen für die Zwecke dieses Gesetzes zu erklären. Dieser Weg ist aber deshalb nicht gangbar, weil die Bestimmungen des Kostengesetzes nur die Befugnis zur Festsetzung von Gebühren für bestimmte Verwaltungsakte geben, nicht aber die Ermächtigung zur Setzung der Verwaltungsakte selbst. Es ist daher erforderlich, daß bei der gesetzlichen Wiedereinführung der gebührenpflichtigen Verwarnungen im Gesetz selbst auch die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung der Verwarnungen durch die Polizei festgelegt werden. Geschieht dies, so ist die Anlehnung an die Bestimmungen des Kostengesetzes entbehrlich. Das Gesetz geht dann als Sondergesetz in gebührenrechtlicher Hinsicht den Bestimmungen des Kostengesetzes vor. Der Hauptzweck des Gesetzes ist die Verhinderung besonders häufiger Übertretungen. Es ist eine Erfahrungstatsache, daß Belehrungen nur dann eine Wirkung erzielen, wenn sie mit einem Nachteil (hier mit einer Gebühr) verbunden sind. Die Staatsregierung erhofft sich besonders auf dem Gebiet der Verkehrsüberwachung eine spürbare Besserung der Verkehrszucht.

II. Erläuterungen zu dem Gesetzentwurf im einzelnen.

Zu Art. 1:

Abs. 1 legt im einzelnen die Voraussetzungen fest, unter denen gebührenpflichtige Verwarnungen erteilt werden können. Ausgangspunkt ist nach wie vor § 153 Abs. 1 StPO. Soweit nach dieser Vorschrift die Verpflichtung der Polizei zur Strafverfolgung entfällt, soll gebührenpflichtig verwarnet werden können.

Die Voraussetzungen des § 153 Abs. 1 sind das Vorliegen einer Übertretung (§ 1 Abs. 1 StGB.), geringe Schuld des Täters, unbedeutende Folgen der Tat und Fehlen eines öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung. Ein weiteres Zulässigkeitsmerkmal für die gebührenpflichtige Verwarnung ist, daß der Täter auf frischer Tat betroffen wurde.

Erteilt der Polizeibeamte nach pflichtgemäßer Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen eine gebührenpflichtige Verwarnung, so ist sie nach Abs. 2 nur dann rechtswirksam, wenn der Verwarnte nach entsprechender Belehrung mit der Erledigung der Angelegenheit durch eine gebührenpflichtige Verwarnung einverstanden ist und außerdem die Verwarnungsgebühr rechtzeitig zahlt. Insoweit ist die Verwarnung ein mitwirkungspflichtiger Verwaltungsakt. (Vergl. auch Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1. Band S. 164). Durch diese Konstruktion ist der Übergang zum Strafverfahren offengehalten und entfällt praktisch die durchaus unerwünschte Zweigleisigkeit des Instanzenzuges durch etwaige Anfechtung der gebührenpflichtigen Verwarnung mit Beschwerde und anschließend mit Anfechtungsklage vor den Verwaltungsgerichten. War der Verwarnte mit der gebührenpflichtigen Verwarnung einverstanden und hat er die Gebühr rechtzeitig gezahlt, so ist er durch den Verwaltungsakt der Verwarnung im Rechtssinne nicht beschwert. Beschwerde und Anfechtungsklage wären demgemäß von vornherein unbegründet und müßten ohne weitere sachliche Prüfung abgewiesen werden. Ist der Täter mit der Erledigung durch gebührenpflichtige Verwarnung nicht einverstanden oder wird die Gebühr nicht rechtzeitig gezahlt, so ist ein Verwaltungsakt rechtswirksam überhaupt nicht zustande gekommen. Damit scheiden Beschwerde und Anfechtungsklage in diesem Falle überhaupt aus. Beschwerde und Anfechtungsklage wären dann nicht nur unbegründet, sondern unzulässig. Einer Ergänzung des § 37 des VGG. vom 25. September 1946 (GVBl. S. 281) in der Fassung vom 30. September 1949 (GVBl. S. 258) bedarf es unter diesen Umständen nicht.

Die Aktivlegitimation zum Verhängen von gebührenpflichtigen Verwarnungen wird auf die im Außendienst verwendeten, uniformierten Beamten der Landpolizei, der Landesgrenzpolizei sowie der Stadt- und Gemeindepolizeien beschränkt. Die Beamten sind gemäß Abs. 5 befugt, die angesetzte Gebühr an Ort und Stelle einzuheben. Die notwendigen Anordnungen über die kassenmäßige Behandlung und Abrechnung zu treffen, ist den Durchführungsvorschriften vorbehalten.

Das Gesetz gestattet gebührenpflichtige Verwarnungen bei Übertretungen aller Art, also nicht nur bei Verkehrsübertretungen. Die gebührenpflichtige Verwarnung wird allerdings voraussichtlich größere praktische Bedeu-

tung nur bei gewissen Übertretungsarten, insbesondere bei Verkehrsübertretungen und Übertretungen auf dem Gebiet der Markt- und Lebensmittelaufsicht erlangen. Die Polizeibeamten können unter den Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs gebührenpflichtig verwarnen, sie müssen es jedoch nicht tun. Es wird manche Fälle von Übertretungen geben, in denen der polizeiliche Zweck auch durch eine gebührenfreie Belehrung erreicht werden kann. Den Polizeibeamten werden nähere Anweisungen, welche Fälle sich zur Erteilung einer gebührenpflichtigen Verwarnung besonders und welche sich nicht dafür eignen, im Wege der Durchführungsbestimmungen und der Dienstanweisungen gegeben werden.

In Abs. 5 wird die Gebühr einheitlich auf 2 DM festgesetzt. Gegen eine Rahmengebühr bestehen rechtlich wie tatsächlich Bedenken. Einmal handelt es sich bei allen gebührenpflichtigen Verwarnungen um gleichgelagerte Verwaltungsakte mit dem gleichen Arbeitsaufwand. Zum anderen ist eine Abstufung nach der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen deshalb nicht möglich, weil der Beamte an Ort und Stelle Erhebungen in dieser Richtung nicht durchführen kann. Außerdem aber würden Verwarnungen, deren Gebühr gestaffelt wäre, tatsächlich als (polizeiliche) Strafe empfunden werden, was aber auf alle Fälle vermieden werden soll. Zuschläge zu der Gebühr, insbesondere der 25%ige Zuschlag nach dem Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Kostenwesens vom 9. Juli 1949 (GVBl. S. 181), werden aus praktischen und kassentechnischen Gründen nicht erhoben.

Daß eine Zuwiderhandlung, die Anlaß für eine gebührenpflichtige Verwarnung war, nach Zahlung der Gebühr nicht mehr durch die Polizei als Übertretung verfolgt werden kann, ergibt sich bereits aus Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs in Verbindung mit § 153 Abs. 1 StPO. Ein besonderer Hinweis im Gesetz ist infolgedessen entbehrlich. Bemerkenswert ist, daß auch durch eine entsprechende gesetzliche Bestimmung das in der StPO festgelegte Verfolgungsrecht der Staatsanwaltschaft nicht ausgeschlossen werden könnte. Diese wird aber nur in ganz besonders gelagerten Fällen eine Strafverfolgung einleiten, obwohl bereits eine gebührenpflichtige Verwarnung durch die Polizei erteilt wurde.

Zu Art. 2:

Bei den vom Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen gemäß Art. 55 Nr. 2 Satz 2 BV. zu erlassenden Bestimmungen über die Vereinnahmung und Abrechnung der Gebühren besteht keinerlei Bindung an die Vorschriften des Kostengesetzes. Auf die Ausführungen unter Abschnitt I D dieser Begründung wird verwiesen.

Zu Art. 3:

Die förmliche Aufhebung des Art. 4 des Gesetzes Nr. 12 vom 28. Januar 1946 (GVBl. S. 54) dient der Klarstellung der Rechtslage (vgl. I B und I D der Begründung).

Zu Art. 4:

Vergl. Art. 76 Abs. 2 der bayerischen Verfassung.

