

# Zwangs- und Bußgeld – ungleiche Instrumente für ein nachhaltiges Präventionshandeln

## Key Facts

- Die Unfallversicherungsträger haben den gesetzlichen Auftrag, erforderliche Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit in Betrieben und Bildungseinrichtungen durchzusetzen
- Anordnungen, Zwangs- und Bußgelder sind wichtige Instrumente, die einer Aufsichtsperson zur Verfügung stehen
- Zwei separate Handlungshilfen (zurzeit in Druck) sollen das Buß- und Zwangsgeldverfahren bei den Unfallversicherungsträgern harmonisieren und sie bei der Einführung und Weiterentwicklung der Instrumente unterstützen

## Autorinnen und Autoren

- ➔ Ursula Behrendsen
- ➔ Constanze Braband
- ➔ Matthias Spanoudakis
- ➔ Isabel Nöthen-Garunja
- ➔ Dr. Roland Portuné
- ➔ Dr. Heinz Schmid

**Worin unterscheiden sich Zwangs- und Bußgeld? Und welche rechtlichen Voraussetzungen müssen bei der Anwendung der Instrumente erfüllt sein? Dieser Beitrag gibt einen kurzen Überblick und unterstreicht die Bedeutung von Instrumenten wie Anordnungen, Zwangs- und Bußgeld zur Durchsetzung von Maßnahmen für sichere und gesunde Arbeitsbedingungen.**

## Die wesentlichen Merkmale dieser Instrumente

Die Überwachung der Präventionsmaßnahmen in Betrieben und Bildungseinrichtungen sowie in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen ist eine wesentliche Kernaufgabe der Prävention der gesetzlichen Unfallversicherung (§ 17 Abs. 1 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – SGB VII). Das hat der Vorstand der DGUV in seiner Position ➔ „**Überwachung und Beratung im Wandel**“<sup>[1]</sup> aus dem Jahre 2020 noch einmal bekräftigt. Im Rahmen der Präventionsleistung ➔ „**Überwachung einschließlich anlassbezogener Beratung**“<sup>[2]</sup> üben Aufsichtspersonen ihre hoheitliche Aufgabe aus, um die Sicherheit und Gesundheit der Versicherten zu gewährleisten. Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger sind gesetzlich befugt, im Einzelfall anzuordnen, welche Maßnahmen Unternehmen zu treffen haben. Bei Gefahr im Verzug sind sie berechtigt, sofort vollziehbare Anordnungen zu treffen (§ 19 SGB VII).

Zur Durchsetzung von Anordnungen ihrer Aufsichtspersonen stehen den Unfallver-

sicherungsträgern das Zwangsgeld und/oder das Bußgeld zur Verfügung. Zwangs- und Bußgeldverfahren können keinesfalls gleichgesetzt werden, da diese beiden Instrumente auf zwei verschiedenen Rechtsgrundlagen beruhen und ganz unterschiedliche Verfahren auslösen. Das Zwangsgeldverfahren ist ein Verfahren im „klassischen“ Verwaltungsverfahren (Öffentliches Recht). Es wird auf Basis von aufeinanderfolgenden Verwaltungsakten durchgeführt, während das Bußgeldverfahren dem Strafverfahren vorgelagert ist und sich nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) richtet, das auf die Strafprozessordnung (StPO) verweist.

Sowohl Bußgeld als auch Zwangsgeld haben das gleiche Ziel, nämlich eine nachhaltige Verhaltensänderung der Adressaten, der Unternehmerin beziehungsweise des Unternehmers oder dem oder der Versicherten, zu erreichen.

Die Unterschiede bei der Anwendung der Instrumente: Während das Zwangsgeldverfahren ein Beugemittel ist, um erforderliche Maßnahmen durchzusetzen und

grundsätzlich so oft wiederholt werden kann, bis die Verpflichtung aus der Anordnung vom Unternehmen befolgt wird, stellt das Bußgeldverfahren dagegen eine Sanktionierung dar. Im Bußgeldverfahren wird der Verstoß gegen eine bußgeldbewehrte Unfallverhütungsvorschrift oder gegen eine vollziehbare Anordnung geahndet. Ein rechtmäßig durchgeführtes Anordnungsverfahren ist deshalb eine entscheidende Grundlage sowohl für das Bußgeld- als auch für das Zwangsgeldverfahren. Die



Aktuell entwickeln die Unfallversicherungsträger unter Federführung der DGUV zwei Handlungshilfen zur Ein- und Durchführung sowie Weiterentwicklung des Zwangs- und Bußgeldverfahrens. Sie sollen das Handeln der Träger harmonisieren und gleichzeitig trägerspezifische Bedarfe berücksichtigen. Beide Handlungshilfen befinden sich im Druck (Erscheinungsdatum: voraussichtlich Juli 2023).



**Sowohl Bußgeld als auch Zwangsgeld haben das gleiche Ziel, nämlich eine nachhaltige Verhaltensänderung der adressierten Person, also der Unternehmerin beziehungsweise des Unternehmers oder der oder des Versicherten, zu erreichen.“**

Weiche dafür stellt die Aufsichtsperson bereits bei ihrer Anordnung.

### **Anordnung**

Hat die Aufsichtsperson erfolglos zu Sicherheit und Gesundheit der Versicherten beraten und bleiben entsprechende Mängel im Betrieb weiter bestehen, kann die Aufsichtsperson das Instrument der Anordnung zur Durchsetzung entsprechender Maßnahmen nutzen.

Von Gesetzes wegen sind die Aufsichtspersonen befugt, im Einzelfall anzuordnen, welche Maßnahmen Unternehmerinnen und Unternehmer zu treffen haben, zur Erfüllung Ihrer Pflichten aufgrund der Unfallverhütungsvorschriften, zur Abwendung besonderer Unfall- und Gesundheitsgefahren oder bei Gefahr im Verzug (§ 19 Absatz 1 SGB VII).

Nur eine Aufsichtsperson, die ihre Befähigung zur wirksamen Überwachung und Beratung durch eine Prüfung nachgewiesen hat, kann eine Anordnung erlassen, die einen Verwaltungsakt darstellt. Adressiert werden können sowohl die Unternehmerin beziehungsweise der Unternehmer als natürliche beziehungsweise juristische Person als auch Versicherte.

Dabei ist es elementar wichtig, dass die im Vorfeld durchgeführte Betriebsbesichtigung und auch nachfolgend alle weite-

ren Ermittlungen ausreichend dokumentiert werden. Aus Gründen des Nachweises ist eine schriftliche Anhörung vor Erlass einer Anordnung nach § 19 Abs. 1 Satz 1 SGB VII vorzuziehen. Der „Leitfaden für das Verfassen von Anordnungsschreiben nach § 19 SGB VII“<sup>[3]</sup> dient den Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger als Richtschnur beim Schreiben einer rechtmäßigen Anordnung. Überaus wichtig ist in der Anordnung die inhaltliche Bestimmtheit des Verfügungssatzes. Ist der Verfügungssatz nicht hinreichend bestimmt genug, ist die Anordnung rechtswidrig, was zur Folge hat, dass diese nicht mehr durch Zwangsgeld vollstreckbar ist. Auch ein Bußgeld könnte dann nicht verhängt werden.

### **Zwangsgeld – ein Instrument mit Wiederholungseffekt**

Die Anwendung von Zwangsgeld ist ein eigenständiges Instrument zur Durchsetzung einer Anordnung. Das Zwangsgeld gehört deshalb als gesetzlich im Verwaltungsvollstreckungsrecht vorgesehenes Zwangsmittel potenziell zum Instrumentenkasten jeder Aufsichtsperson. Das Zwangsgeldverfahren setzt eine Anordnung voraus und kann zu deren Durchsetzung, insbesondere bei andauernden Sicherheitsmängeln und Gesundheitsgefährdungen in den Betrieben, grundsätzlich zum Einsatz kommen. Das Zwangsgeld ist als Beugemittel ein eigenständiges Instrument zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen

oder Unterlassungen im Wege des Verwaltungszwangs (vergleiche § 6 Verwaltungsvollstreckungsgesetz – VwVG) und richtet sich gegen den Adressaten der Anordnung, also an die Unternehmerin beziehungsweise den Unternehmer (§ 136 Abs. 3 SGB VII), gegebenenfalls auch an Versicherte.

### **Das kaskadenförmige Zwangsgeldverfahren**

Ein Zwangsgeldverfahren ist nach dem VwVG des Bundes beziehungsweise den entsprechenden Gesetzen der Länder durchzuführen.<sup>[4]</sup> Zentrales Element ist die Androhung des Zwangsmittels, die sogar mit der Anordnung verbunden werden darf (§ 13 Abs. 2 VwVG). Die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes darf bis zu 25.000 Euro betragen (vergleiche § 11 Abs. 3 VwVG). Die spätere Zwangsgeldfestsetzung fußt auf der Zwangsgeldandrohung (vergleiche § 14 VwVG).

Wird die Verpflichtung aus der Anordnung trotz Zwangsgeldandrohung nicht erfüllt, so darf ein neues erhöhtes Zwangsgeld – zusammen mit der Festsetzung des zuvor angedrohten Zwangsgeldes – angedroht werden. Das Zwangsgeld kann in dieser Weise und in der Höhe ansteigend grundsätzlich so oft wiederholt werden, bis die Verpflichtung aus der Anordnung erfüllt ist (vergleiche § 13 Abs. 6 VwVG). Das ist ein großer Vorteil dieses Instruments.

Allerdings darf wegen der Beugefunktion das Zwangsgeld nicht mehr eingezogen



**Hat die Aufsichtsperson erfolglos zu Sicherheit und Gesundheit der Versicherten beraten und bleiben entsprechende Mängel im Betrieb weiter bestehen, kann die Aufsichtsperson das Instrument der Anordnung zur Durchsetzung entsprechender Maßnahmen nutzen.“**

werden, sobald die Verpflichtung aus der Anordnung erfüllt ist (vergleiche § 15 Abs. 3 VwVG). Geleistete Zwangsgelder werden jedoch nicht zurückerstattet.

#### Handlungshilfe zum Zwangsgeldverfahren

Da es sich bei der Anordnung, der Zwangsgeldandrohung und bei der Zwangsgeldfestsetzung jeweils um Verwaltungsakte gemäß § 31 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) handelt, sind Widersprüche zu erwarten. Die Überprüfung beziehungsweise Implementierung von Prozessabläufen kann die Rechtssicherheit in den konkreten Verfahren erhöhen. Die Handlungshilfe zum Zwangsgeldverfahren (unfallversicherungsinternes Informationsportal) möchte an diesem Punkt Hilfestellung geben. Sie enthält eine schematische Darstellung des Ablaufs des Anordnungs- und Zwangsgeldverfahrens in der Prävention, beschreibt dessen Eckpunkte unter Einbeziehung beispielhafter Musterschreiben sowie der rechtlichen Besonderheiten und skizziert die organisatorischen Rahmenbedingungen.

#### Beugendes Zwangsgeld oder sanktionierendes Bußgeld?

Aufgrund der unterschiedlichen Funktionen beider Instrumente kann das Zwangsgeld grundsätzlich sogar parallel zum Bußgeld zum Einsatz kommen. Im Einzelfall ist – vor allem unter Anwendung des Opportunitätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips – zu entscheiden,

ob der Weg zum Zwangsgeld beziehungsweise zum Bußgeld beschritten wird. Ein Wechsel des einmal beschrittenen Wegs ist jedoch grundsätzlich bei nachvollziehbarer Begründung möglich.

#### Bußgeld – ein Instrument mit Sanktionscharakter

Das Bußgeld ist ein Sanktionsmittel für Verstöße gegen bußgeldbewehrte Tatbestände. Dies ist aus dem Straßenverkehr bekannt und löst bei niemandem einen Begeisterungssturm aus. Wir fühlen uns erappt und sehen nicht ein, warum wir jetzt wegen eines „Missgeschicks“ ein Bußgeld

zahlen sollen. Aber wir denken gleichzeitig über unser Verhalten nach und müssen uns dann im Regelfall eingestehen, dass wir uns nicht richtig verhalten haben. Aus diesen Gründen hat der Gesetzgeber dieses Instrument für Verstöße gegen bestimmte Bußgeldtatbestände auch allen Unfallversicherungsträgern in §§ 209 ff SGBVII zur Verfügung gestellt.

#### Die wesentlichen Bußgeldtatbestände und Adressaten (Betroffener)

Nach § 209 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VII kommt zum einen die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung gegen eine von einem Unfallversicherungsträger erlas-



#### Literatur

DGUV (2017): Leitfaden für das Verfassen von Anordnungsschreiben nach § 19 SGB VII Handlungshilfe für Aufsichtspersonen der Unfallversicherungsträger

DGUV (2019): Präventionsleistungen der Unfallversicherungsträger, ➔ <https://publikationen.dguv.de/praevention/allgemeine-informationen/3170/praeventionsleistungen-der-unfallversicherungstraeger-der-deutschen-gesetzlichen-unfallversicherung> (abgerufen am 08.12.2022)

DGUV (2020): Überwachung und Beratung im Wandel, ➔ <https://publikationen.dguv.de/praevention/allgemeine-informationen/4322/ueberwachung-und-beratung-im-wandel> (abgerufen am 18.11.2022)

DGUV (2023a): Das Zwangsgeldverfahren in der Prävention – Handlungshilfe für Unfallversicherungsträger, unfallversicherungsinternes Informationsportal

DGUV (2023b): Das Bußgeldverfahren in der Prävention – Handlungshilfe für Unfallversicherungsträger, unfallversicherungsinternes Informationsportal

sene bußgeldbewehrte Unfallverhütungsvorschrift in Betracht. In diesen Fällen ist vor Beginn eines Bußgeldverfahrens keine Anordnung notwendig. Daneben gibt es in § 209 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII einen Bußgeldtatbestand, der eine vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Anordnung nach § 19 Abs. 1 SGB VII voraussetzt. Außerdem wird von einigen Unfallversicherungsträgern auch der Bußgeldtatbestand nach § 209 Abs. 1 Nr. 3 SGB VII angewandt. In diesen Fällen werden Bußgelder verhängt, wenn der Unternehmer oder die Unternehmerin die Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 3 bis 7 nicht duldet (§ 19 Abs. 2 Satz 2 SGB VII).

Adressat des Bußgeldbescheides ist im Regelfall derjenige, der nach den Unfallverhütungsvorschriften oder den vollziehbaren Anordnungen zu einem bestimmten Handeln verpflichtet ist und gegen diese Pflicht verstößt. Der Bußgeldrahmen beträgt bei Vorsatz bis zu 10.000 Euro und bei Fahrlässigkeit bis zu 5.000 Euro.

#### Weitere Rechtsgrundlagen und Verfahrensablauf

Für das Bußgeldverfahren gilt die Strafprozessordnung, soweit im OWiG nichts anderes geregelt ist. Für die Ermittlungstätigkeit der Aufsichtspersonen zur Beschaffung der notwendigen Beweismittel bestehen daher nach der Strafprozessordnung sehr weitreichende Befugnisse. Vor der Verhängung eines Bußgeldbescheides ist dem Betroffenen im Rahmen einer Anhörung (§ 55 OWiG) Gelegenheit zu geben, sich zu den Vorwürfen zu äußern. Ist im weiteren Verfahren dann ein Bußgeldbescheid an den Betroffenen zugestellt worden, dann hat dieser die Möglichkeit innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung einen Einspruch einzulegen. Dieser ist vom Unfallversicherungsträger nach Erhalt zu prüfen. Falls diesem Einspruch nicht stattgegeben wird, ist das Verfahren über die Staatsanwaltschaft an das Amtsgericht für Strafsachen abzugeben.

#### Bußgeld für sich ständig ändernde Situationen

Aufgrund der sich ständig ändernden

“  
**Im Einzelfall ist – vor allem unter Anwendung des Opportunitätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsprinzips – zu entscheiden, ob der Weg zum Zwangsgeld beziehungsweise zum Bußgeld beschritten wird.“**

Situationen zum Beispiel auf Baustellen (Baufortschritt) können Verstöße gegen die Anordnungen nicht beziehungsweise nur unzureichend geahndet werden. Die Situation, die zur Anordnung geführt hat, wird bei einer Nachrevision meist nicht mehr angetroffen. Wird zum Beispiel eine sofort vollziehbare Anordnung für einen bestimmten Arbeitsbereich getroffen, so liegt kein Verstoß mehr gegen diese Anordnung vor, wenn bei einer Nachrevision in anderen Bereichen vor Ort weitergearbeitet wird oder die Mängel inzwischen beseitigt wurden. Bei Verstößen gegen bußgeldbewehrte Vorschriften besteht unabhängig von der nachträglichen Beseitigung des Verstoßes für den Unfallversicherungsträger eine Ahndungsmöglichkeit.

Einen Überblick über das Verfahren gibt die Handlungshilfe Bußgeldverfahren (unfallversicherungsinternes Informationsportal), die in ihren Anhängen auch Hinweise zur Ausgestaltung des Verfahrens und der Ermittlungstätigkeit der Aufsichtspersonen enthält.

#### Fazit

Anordnungen, Buß- und Zwangsgelder sind wichtige Instrumente zur Durchsetzung von Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheit der Versicherten, ohne die der Überwachungsauftrag gegenüber den Betrieben, Bildungseinrichtungen sowie öffentlich-rechtlichen Institutionen ein stumpfes Schwert bliebe.

Zur Harmonisierung der genannten Instrumente haben die Unfallversicherungsträger bereits 2017 einen „Leitfaden für das Verfassen von Anordnungsschreiben nach § 19 SGB VII für Aufsichtspersonen“ entwickelt. Im Jahre 2021 haben die Träger beschlossen, zwei Handlungshilfen für das Buß- und Zwangsgeldverfahren für die Prävention zu erstellen.

Die Handlungshilfen richten sich in erster Linie an Aufsichtspersonen. Sie geben den Unfallversicherungsträgern darüber hinaus wichtige Hinweise bei der Weiterentwicklung vorhandener Verfahren sowie zu erforderlichen strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen bei der Einführung eines Buß- und/oder Zwangsgeldverfahrens. Die Handlungshilfen werden auch bei der Aus- und Weiterbildung der Aufsichtspersonen eine zentrale Rolle spielen.

Die beiden Handlungshilfen werden nach der Verabschiedung durch die Präventionsleiterinnen- und Präventionsleiter-Konferenz (PLK) das im Aufbau befindliche „Muster-Handbuch Prävention“ als mitgeltende Dokumente ergänzen. ↩

Dieser Artikel ist am 1. Juni 2023 in einer Fassung erschienen, die wichtige redaktionelle Änderungen nicht enthielt. Er wurde daher nach Veröffentlichung verändert. Die Chefredaktion bittet hierfür um Entschuldigung.

#### Fußnoten

- [1] DGUV, 2020
- [2] DGUV, 2019
- [3] DGUV, 2017
- [4] Nachfolgend wird auf das VwVG näher eingegangen.