

Paradigmenwechsel im Verwaltungsstrafrecht? – Überlegungen zur VStG-Novelle BGBl I 2018/57

Wolfgang Wessely

1. Einleitung

Mit der Novelle BGBl I 2018/57 erfuhr das Verwaltungsstrafgesetz (VStG) – von der Implementierung von insgesamt vier Richtlinien der EU abgesehen – eine seiner wohl tiefgreifendsten Änderungen seit dem Inkrafttreten 1925. Bereits bei einer ersten unbefangenen Lektüre stehen insoweit die Einschränkung der Verschuldensvermutung des § 5 Abs 1 Satz 2 VStG sowie das in § 33a VStG implementierte Institut „Beraten statt strafen“ ins Auge. Mögen darüber hinaus im Ministerialentwurf¹ vorgesehen gewesene weitere Änderungen, namentlich die Aufgabe oder zumindest Zurückdrängung des Kumulationsprinzips, auch nicht Teil des Gesetzes geworden sein, wirft die Novelle gerade auch vor dem Hintergrund der jüngeren verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die Frage nach einem Paradigmenwechsel im Verwaltungsstrafrecht auf. Dieser Frage nachzugehen, die durch die Novelle bewirkten Änderungen durchaus kritisch zu beleuchten und im Zusammenhang mit einer Zurückdrängung des Kumulationsprinzips verbundene Probleme aufzuzeigen, soll Ziel des vorliegenden Beitrags sein.

2. Charakteristik des Verwaltungsstrafrechts

2.1. Status quo

Wendet man sich der bisherigen Charakteristik des Verwaltungsstrafrechts zu, handelte es sich seit seinem Bestehen grosso modo um ein dem Kriminalstrafrecht graduell nachgeordnetes² „**Bagatellstrafrecht**“³. Die Zuordnung zum einen oder anderen Bereich erfolgte anknüpfend an das abstrakte Gewicht der geschützten Rechtsgüter bzw Interessen und den Grad der Sozialschädlichkeit der Handlung⁴. Gleichermaßen zu den Charakteristika zählte der Umstand, dass Strafen wie Verfahrenskosten grundsätzlich nicht existenzbedrohend sein sollten bzw waren. Gleichermaßen lässt sich das Verwaltungsstrafrecht bisheriger Prägung als Strafrecht zur Bewältigung von **Massenphänomenen**⁵ begreifen, was in verschiedenen

1 49/ME 26. GP.

2 Vgl *Triffterer*, Österreichisches Strafrecht – Allgemeiner Teil² (2000) Rz 22. Siehe im Übrigen bereits *Herrnritt*, Grundehren des Verwaltungsrechts (1920) 365.

3 *Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht⁶ (2018) Rz 456; krit zu dieser Einschätzung *Wiederin*, Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts, 16. ÖJT Band III/1 (2006) 53 ff.

4 VfSlg 12.151/1989, 14.361/1995.

5 Diesen Umstand ebenso ansprechend *Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht⁶ Rz 456.

ausgestalteten vereinfachten, bisweilen vollautomatisch ablaufenden Verfahren seinen Niederschlag findet⁶.

Wenngleich dem Gesetzgeber bei der Zuordnung einer Sache zum Kriminal- oder Verwaltungsstrafrecht grundsätzlich ein weiter rechtspolitischer Gestaltungsspielraum eingeräumt wurde und keine Pflicht bestand, Übertretungen „ihrem Wesen nach“ den Strafgerichten zuzuweisen⁷, ging der VfGH trotz Kritik aus der Lehre⁸ in stRsp vom Bestehen eines „**Kernbereichs der Strafgerichtsbarkeit**“ aufgrund eines sich aus Art 91 B-VG ergebenden abgestuften Systems aus⁹. Demnach hat eine Zuordnung zur Strafgerichtsbarkeit zu erfolgen, wenn Übertretungen wegen der vom Gesetzgeber bewerteten hohen Sozialschädlichkeit mit einer schwerwiegenden Strafe bedroht waren. Eine Orientierungshilfe bei der Zuordnung bildete der sogenannte „**Grenzbetrag**“ als höchste, im Tagessatzsystem des StGB als Produkt aus maximaler Tagessatzanzahl und -höhe errechenbare Geldstrafe¹⁰. Dieser wäre derzeit (nach der Anhebung der maximalen Anzahl der Tagessätze durch das StRÄG 2015, BGBl I 2015/112, auf 720¹¹) für das Individualstrafrecht mit € 360.000¹², für das Verbandsverantwortlichkeitsrecht mit € 1,8 Mio anzunehmen. Freilich stand auch dieser Ansatz der Verhängung hoher Geldstrafen durch Verwaltungsstrafbehörden nicht schlechthin entgegen. Nicht nur, dass der VfGH den Grenzbetrag ersichtlich bloß als Orientierungshilfe heranzog¹³, griffen diese Überlegungen dann nicht, wenn sich die Höhe der (Gesamt-) Strafe aus der Anwendung des Kumulationsprinzips des § 22 VStG¹⁴ oder einer diesem vergleichbaren Strafrahenkonstruktionen¹⁵ ergab. Der Zuordnung der Ahndung von Übertretungen, denen es an einer absoluten Strafrahenobergrenze fehlte, zu den Verwaltungsstrafbehörden erteilte das Höchstgericht jedoch vor dem Hintergrund des Art 91 B-VG soweit ersichtlich generell eine Absage¹⁶.

6 Vgl nur die Möglichkeit der Computerstrafverfügung nach § 47 Abs 2 VStG (hierzu ausdrücklich die Bezugnahme der EBRV 161 BlgNR 15. GP 15) bzw der Anonymverfügung nach § 49a VStG.

7 VfSlg 19.960/2015.

8 Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 782; krit ebenso Burgstaller, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Art 91/2-3 B-VG Rz 42 ff; Miklau, Zur Funktion der Geldstrafe, ÖJZ 1991, 362; Öhlinger, Die Geldstrafe im Verwaltungsstrafrecht, ÖJZ 1991, 217; N. Raschauer/Wessely, Verwaltungsstrafrecht Allgemeiner Teil (2005) 26.

9 ZB VfSlg 12.151/1989; 12.389 / 1990; 12.920/1991; 14.361/1995; 19.951/2015.

10 VfSlg 12.389/1990.

11 Vgl hierzu EBRV 689 BlgNR 25. GP 11.

12 AM noch – bezogen auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des StRÄG 2015, BGBl I 2015/112 – zB Berka, Verfassungsrecht⁵ (2014) Rz 393 (€ 35.000; in der 6. und 7. Auflage unverändert fortgeschrieben auch für die derzeit geltende Rechtslage), Thienel/Schulev-Steindl, Verwaltungsverfahrenrecht⁵ (2009) 393 (zwischen € 37.000 und € 58.000), Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 627 (€ 200.000).

13 Vgl abermals VfSlg 12.389/1990.

14 Dazu etwa VfSlg 4496/1963, 12.997/1992, 13.790/1994; weiters VfGH 26.11.2018, G 219/2018 (AusBG).

15 Angesprochen sind Verwaltungsübertretungen, die für den Fall der mehrfachen Verwirklichung eines verpönten Verhaltens die Verhängung einer gebündelten Gesamtstrafe ermöglichen (VfSlg 13.790/1994; 14.101/1994; VwGH 29.8.1996, 96/09/0229, 24.4.2014, 2013/09/0047, jeweils zum AusBG).

16 VfSlg 12.151/1989; 12.282/1990 (jeweils Definition der Strafrahenobergrenze in Form eines Vielfachen [konkret 30- bzw 50-faches] des Verkürzungsbetrages).

Davon ausgehend hob und hebt sich das Verwaltungsstrafrecht vom Kriminalstrafrecht in mehrfacher Hinsicht ab. So tritt an die Stelle des Anklageprinzips im formellen Sinn – jedenfalls im verwaltungsbehördlichen Verfahren¹⁷ grundsätzlich¹⁸ – das Inquisitionsprinzip¹⁹, stellen abgekürzte Verfahren unverzichtbare Voraussetzungen zur Bewältigung anfallender Übertretungen dar²⁰, besteht für fahrlässige Ungehorsamsdelikte eine Verschuldensvermutung mit Bescheinigungslastumkehr (§ 5 Abs 1 Satz 2 VStG), ist das Sanktionenrecht vom Kumulationsprinzip geprägt und ist die Möglichkeit einer bedingten Strafnachsicht unter gleichzeitiger Festsetzung einer Probezeit dem Verwaltungsstrafrecht grundsätzlich fremd²¹.

2.2. Änderungen

Eine erste Änderung erfuhr diese Charakteristik durch den **Einfluss des Unionsrechts**, näherhin durch den zunehmenden Rückgriff des Unionsgesetzgebers auf wirksame, verhältnismäßige und abschreckende „Verwaltungssanktionen oder andere Verwaltungsmaßnahmen“ bzw. „Bußgelder“²². Ging der VfGH zunächst in stRsp²³ davon aus, dass die Ahndung von Delikten ohne absolute Strafrahmenobergrenze der ordentlichen Gerichtsbarkeit vorbehalten war, wich das Höchstgericht mit seinem Erkenntnis vom 13.12.2017, G 408/2016 ua (VfSlg 20.231/2017) von dieser Rsp ab.

Begründend ging es dabei zunächst davon aus, dass eine Zuständigkeitsabgrenzung alleine aufgrund der Strafdrohung nicht vorgenommen werden könne²⁴. Darüber hinaus komme einer Geldstrafe und den mit ihrer Verhängung einhergehenden Folgen im Kriminal- und Verwaltungsstrafrecht unterschiedliche Funktionen zu und seien die rechtspolitischen Zielsetzungen der Zuordnung zum einen oder anderen Regime zu berücksichtigen. Während sich Letzteres, namentlich auch im Fall der Verschiebung vom einen in den anderen Regelungsbereich (iS einer „Ent-/Kriminalisierung“²⁵), nicht leugnen lässt, bleibt dunkel, worin das Höchstgericht die verschiedene Funktion von Strafen im Kriminal- bzw Verwal-

17 Beachte freilich VfSlg 20.149/2017 (Betonung des kontradiktorischen Charakters des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vor dem Hintergrund des Urteils des EGMR 20.9.2016, Appl 926/08 [*Karelin / Russland*]).

18 Freilich steht es dem einfachen Gesetzgeber auch frei, das Verwaltungsstrafverfahren durch Elemente des formellen Anklageprinzips in Form der Einräumung von Amtsparteistellungen anzureichern (so schon VfSlg 14.153/1995).

19 Zur Zulässigkeit dieser Differenzierung zum Kriminalstrafrecht vgl VfGH 4.10.2018, G 62/2018; 26.11.2018, G 219/2018.

20 Vgl EBRV 161 BlgNR 15. GP 15.

21 Zur Zulässigkeit dieser Differenzierung VfGH 10.10.2018, G 32/2018.

22 Vgl Art 64-70 CRD; DSGVO.

23 VfSlg 12.151/1989; 12.282/1990.

24 Vgl weiters VfGH 4.10.2018, G 62/2018 (AVRAG); 26.11.2018, G 219/2018 (AuslBG).

25 Vgl etwa die durch das BudgetbegleitG 2011 bewirkte Entkriminalisierung va im Verkehrsstrafrecht durch die Erweiterung des allgemeinen Straflösungsgrundes in § 88 Abs 2 StGB.

tungsstrafrecht erblicken will. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Strafzweck in beiden Bereichen nach heute hM primär in der (zukunftsorientierten) Verhaltenssteuerung und damit (mittelbar) darin zu erblicken ist, von der (Rechts-)Gemeinschaft als bedeutsam erachteten Rechtsgüter bzw Interessen zu schützen²⁶.

Durchaus beachtlich ist aber auch das dritte Argument, nämlich die durch die Einführung der Verwaltungsgerichte bewirkte tiefgreifende Veränderung des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzgefüges. Anders als gegenüber den mit der B-VG-Nov 1988 eingeführten Unabhängigen Verwaltungssenaten²⁷ besteht die (eine Zuordnung zum Kriminalstrafrecht erforderlich machende) Besonderheit der unabhängigen Strafgerichte im Verhältnis zu den Verwaltungsgerichten daher sichtlich nicht mehr.

Eine weitere Wesensänderung erfuhr das Verwaltungsstrafrecht mit dem AbgÄG 2014, im Zuge dessen der Gesetzgeber – soweit ersichtlich – erstmals eine **Subsidiarität des Kriminalstrafrecht zum Verwaltungsstrafrecht** statuierte. Auch hier bestätigte der VfGH diese Konstruktion²⁸. Für die vorliegend interessierende Fragestellung kommt aber nicht dem Umstand der „umgekehrten Subsidiarität“ selbst, als vielmehr der Begründung für diese in den Materialien Bedeutung zu. So lassen diese zum einen erkennen, dass der Gesetzgeber (jedenfalls für den Bereich des Glücksspielrechts) das Verwaltungsstrafrecht gegenüber dem Kriminalstrafrecht als wirksameres und effektiveres Strafrecht ansieht²⁹. Zum anderen wird deutlich, dass das Verwaltungsstrafrecht vom Gesetzgeber fortan nicht mehr als ein dem Kriminalstrafrecht nachgeordnetes, sondern als gleichrangiges Strafrechtsmodell betrachtet wird³⁰.

2.3. Zwischenergebnis

Sich dies vor Augen haltend, kann aus der jüngeren Rechtsentwicklung sowie der einschlägigen Rsp des VfGH abgeleitet werden, dass ein Paradigmenwechsel im Verwaltungsstrafrecht nicht zu leugnen ist. So lässt sich das Verwaltungsstrafrecht nunmehr als

26 Vgl etwa *H.Fuchs/Zerbes*, Strafrecht Allgemeiner Teil I¹⁰ (2018) Kap 1 Rz 5; *Triffterer*, Allgemeiner Teil² Rz 31 ff. Siehe auch VfGH 4.10.2018, G 62/2018 (unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Durchsetzung eines normkonformen Verhaltens).

27 Vgl VfSlg 14.361/1995. Zu diesem Erk sei freilich angemerkt, dass es bereits vor der Einführung der Diversion in der StPO (die Diversion wurde im Strafprozessrecht durch die mit 1.1.2000 in Kraft getretene Strafprozessnovelle 1999, BGBl I 1999/55, eingeführt) erging und sich folglich mit der dadurch bewirkten Möglichkeit einer (damals) verwaltungsbehördlichen Erledigung gerichtlicher Strafverfahren und folglich einem weiteren Schritt der strukturellen Angleichung der beiden fraglichen Regime nicht auseinanderzusetzen hatte (*Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹¹ [2016] Rz 627 [in Abweichung von der Voraufgabe]; *Wessely*, in *N. Raschauer/Wessely* [Hrsg], VStG² [2016] § 1 Rz 7).

28 VfSlg 19.960/2015.

29 „Die Erfahrungen aus dem bisherigen Vollzug der zuständigen Verwaltungsbehörden zeigen die Wirksamkeit und Effektivität des gewählten Modells“ (EBRV 24 BlgNR 25 GP 22 f).

30 „Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Umkehr der bisherigen Subsidiaritätsregel zu keiner ‚Entkriminalisierung‘ führt“ (EBRV 24 BlgNR 25 GP 22 f).

- ein zweites, neben dem Kriminalstrafrecht bestehendes,
- grundsätzlich gleichrangiges Strafrechtsmodell verstehen,
- auf das der Gesetzgeber im Rahmen seines rechtspolitischen Gestaltungsspielraums zurückgreifen kann, soweit kein verfassungsrechtlicher Vorbehalt zugunsten der Geschworenen- bzw Schöffengerichtsbarkeit besteht.

3. Anpassungen

Vor dem Hintergrund dieses Paradigmenwechsels gilt es im Folgenden, die durch die Novelle BGG I 2018/57 bewirkten Änderungen des VStG, aber auch (noch) nicht umgesetzte Vorhaben in diesem Bereich zu beleuchten.

3.1. Einschränkung der Verschuldensvermutung

Eine erste wesentliche Änderung erfuhr das VStG durch die Einschränkung der in § 5 Abs 1 Satz 2 enthaltenen Verschuldensvermutung auf Delikte mit einer Strafrahmenobergrenze von nicht mehr als € 50.000. Bedrohe das Gesetz eine Verwaltungsübertretung mit einer Geldstrafe von mehr als € 50.000, erreiche eine entsprechende Tat – den Materialien³¹ zufolge – eine Gravität, bei der ein Verschulden nicht ohne weiteres anzunehmen sei.

Beleuchtet man diesen Erklärungsversuch kritisch, ist zunächst zu bemerken, dass die Verschuldensvermutung ausschließlich fahrlässige Ungehorsamsdelikte betrifft und schon eine sachliche Rechtfertigung für den Ausschluss von Erfolgsdelikten unter dem Gesichtspunkt der Fahrlässigkeitsdogmatik fraglich ist. Vielmehr indiziert da wie dort der Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Verhaltensnormen die objektive Sorgfaltswidrigkeit, die wiederum ein Indiz für das Vorliegen der Fahrlässigkeitsschuld bildet³². Vor allem aber vermag ein dogmatischer Unterschied zu Übertretungen mit geringerer Strafdrohung nicht erkannt zu werden. Gewiss können gesetzliche Regelungen, die unter bestimmten rechtlichen oder tatsächlichen Voraussetzungen eine Schuldvermutung statuieren mit der aus Art 6 Abs 2 EMRK ableitbaren Unschuldsvormutung in ein Spannungsverhältnis geraten; für die Konstruktion des § 5 Abs 1 Satz 2 VStG wurde es von der Rsp trotz kritischer Stimmen in der Lehre bisher jedoch nicht angenommen³³. Fehlt es aber an einer dogmatischen Rechtfertigung für die genannte Grenzziehung, kann die Ursache für diese Regelung ausschließlich rechtspolitischer Natur sein. Dies wirft wiederum die Frage nach den praktischen Auswirkungen der Änderung auf. Den Ausgangspunkt für diese Beurteilung muss daher der Inhalt der Verschul-

31 EBRV 193 BlgNR 26.GP 5.

32 Lewisch, in *Lewisch/Fister/Weilguni*, VStG² (2017) § 5 Rz 7; weiters *Burgstaller/Schütz in Höpfel/Ratz* (Hrsg), WK² StGB § 6 Rz 44 und 91.

33 ZB VfSlg 13.790/1994; EGMR 18.9.2008, 28.034/04 (*Müller / Österreich*). Näherhin dazu *C. Fuchs*, in *N. Raschauer/Wessely* (Hrsg), VStG² (2016) Grundrechte Rz 107 f mwN.

densvermutung bilden. Dieser besteht darin, dass der Beschuldigte im Anwendungsbereich des § 5 Abs 1 Satz 2 VStG grundsätzlich – also soweit sich das fehlende Verschulden nicht schon aus von der Behörde (amtswegig) gepflogenen Ermittlungen ergibt³⁴ – von sich aus initiativ glaubhaft zu machen hat, dass ihn an der Verletzung der Verwaltungsvorschrift kein Verschulden trifft. Eine Verpflichtung der Behörde, trotz fehlender Hinweise amtswegig dahingehende Ermittlungen anzustrengen, besteht nicht³⁵. Gerade letztere Verpflichtung trifft die Behörde aber außerhalb des Anwendungsbereichs der Verschuldensvermutung. So gravierend dieser Unterschied auf den ersten Blick auch scheinen mag, wird er dadurch marginalisiert, dass die Klärung des (fehlenden) Verschuldens in aller Regel ohne Mitwirkung des Beschuldigten nicht möglich sein wird und ihn diesbezüglich eine entsprechende Mitwirkungspflicht trifft³⁶. Sei es, dass er – zum Nachweis einer fehlenden Schuldfähigkeit im Tatzeitpunkt – gehalten sein kann, an erforderlichen Befunderhebungen mitzuwirken oder diese in die Wege zu leiten, sich also bspw. medizinisch untersuchen zu lassen³⁷. Sei es, dass er das Bestehen und die Funktionsweise eines implementierten Kontrollsystems offenzulegen hat³⁸. Davon ausgehend unterscheidet sich die neue Rechtslage von der bisherigen alleine dadurch, dass die Behörde verhalten ist, den Beschuldigten nach dem Vorhandensein allfälliger Schuldausschließungsgründe zu fragen. Eine darüber hinausgehende praktische Änderung vermag nicht erkannt zu werden³⁹.

Lässt man diese Änderung beiseite, fällt der Blick unweigerlich auf die weiteren Ausführungen der Materialien⁴⁰ zum Themenkreis des Verschuldens, konkret zum sog. **wirksamen Kontrollsystem**. So soll

„in Abkehr von [der] Rsp [...] ein Verschulden nicht anzunehmen sein, wenn der Verantwortliche nachweist, dass er eine qualitätsgesicherte Organisation eingerichtet und geführt hat, die durch externe Prüfung oder durch interne Überwachung (zB durch Betrauung geeigneter Mitarbeiter mit Kontrollaufgaben, fortlaufende Schulungen, den Einsatz automatisierter Überwachungsinstrumente etc) regelmäßig kontrolliert wird [...].“

Vielmehr soll in diesen Fällen anzunehmen sein,

„dass die juristische Person ausreichende Vorkehrungen getroffen hat, um die Verwirklichung des Tatbildes durch den zuständigen Mitarbeiter (den unmittelbaren Täter⁴¹) zu verhindern, weswegen eine Strafbarkeit als verantwortliches Organ gemäß § 9 Abs 1 VStG ausgeschlossen ist (vgl auch BVwG vom 6.8.2015, W 120 2011394-1).“

34 ZB VwGH 23.11.2001, 2001/02/0184; 22.12.2011, 2009/07/0211.

35 Vgl VwGH 26.9.2012, 2012/04/0018 (zu § 19 GewO).

36 ZB VwSlg 18.994 A/2014. Diese Mitwirkungspflicht weitestgehend ausklammernd *Muzak*, Die Verwaltungsstrafgesetz-Novelle 2018, ZVG 2018, 359 (361).

37 Vgl VwGH 27.11.2012, 2012/03/0134.

38 ZB VwGH 30.5.1997, 97/02/0094.

39 IdS wohl auch *Barbist*, Die Unschuld fährt halb zurück, *ecolex* 2018, 949 (950).

40 EBRV 193 BlgNR 26.GP 5.

41 Zumal unmittelbarer Täter in den genannten Fällen die nach § 9 VStG verantwortliche Person ist, trifft diese in den Mat angenommene Qualifikation grundsätzlich nicht zu.

Podiums- und Publikumsdiskussion

Dr. Eva Schulev-Steindl:

Lieber *Wolfgang*, ganz herzlichen Dank für den spannenden Vortrag: Du hast da wirklich mit dem Röntgenblick hingeschaut und viele Unstimmigkeiten und Dinge entdeckt, über die wir gleich sehr intensiv diskutieren werden. Wir haben aber vom Programmablauf her vorgesehen, dass zunächst einmal keine Diskussion zu Deinem Vortrag stattfindet, sondern dass Du in unsere Podiumsdiskussion eingebunden bist. Ich darf jetzt die weiteren Teilnehmer unserer heutigen Diskussion vorstellen und beginne mit Frau **Mag. Timna Kronawetter** von der Wirtschaftskammer. Sie ist in der Abteilung für Rechtspolitik tätig und hat, was mich besonders freut, ihre juristische Grundausbildung in Graz absolviert, wo sie 2014 ihr Studium abgeschlossen hat.

Der zweite Diskussionsteilnehmer ist Herr **Dr. Dietmar Klose**, er kommt von der MA 36 und ist, wie er mir zuvor gesagt hat, schon seit 30 Jahren bei der Gemeinde, hat also umfassende Erfahrung; studiert hat er in Wien. Wir freuen uns sehr, dass Sie heute hier sind. Und schließlich begrüße ich Herrn **Dr. Armin Bammer**, Vizepräsident der Juristenkommission, sehr herzlich. *Dr. Bammer* hat in Wien studiert und war, gemeinsam mit mir, Assistent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht. Er ist der Universität treu geblieben und ist nach wie vor Lehrbeauftragter an der Universität Wien, ebenso an der Musikuniversität Wien. Im Hauptberuf aber ist er Rechtsanwalt.

Ich möchte mit einem kurzen Statement beginnen: Vor einigen Tagen habe ich in der Zeitung eine interessante Zahl gelesen. Seit Schulbeginn soll es 124 Anzeigen wegen Schulschwänzens gegeben haben. Also der Schulbeginn ist ja noch nicht lange her, sechs Wochen ungefähr, und da vermeldet die Zeitung, dass das neue System, das im Schulpflichtgesetz kürzlich eingeführt wurde, schon sehr stark greift. Im Gesetz sind nämlich jetzt Mindeststrafen von € 110,00 bis € 440,00 vorgesehen und – das war die wesentliche Neuerung – es besteht eine Anzeigepflicht, wenn ein Schüler, eine Schülerin, unentschuldig fehlt. Nach drei Tagen muss das unbedingt bei der Behörde angezeigt werden, das heißt, es kommt zwingend zu einem Strafverfahren. Und darin liegt, so heißt es auch in der Zeitung, ein Systemwechsel. Bis zu dieser Novelle war es nämlich umgekehrt. Man hat in der Schule zunächst einmal beraten; dabei hat es ein aufwendiges Vorverfahren gegeben, in dem man einen Schulpsychologen beigezogen hat usw. Die Strafe war eigentlich nur die ultima ratio – jetzt aber muss man gleich mit Strafe vorgehen.

Wir haben also verschiedene Arten eines Systemwechsels und daher meine erste Frage: Wie sehen Sie das im Vergleich? Das Schulrecht einerseits, das Verwaltungsstrafrecht im Allgemeinen andererseits. Ist das gut und stimmig? Wie passt

das zusammen? Ich darf mit Herrn *Dr. Klose* beginnen: Was halten Sie von dem Systemwechsel?

Dr. Dietmar Klose:

Vielleicht darf ich zunächst noch etwas verstärken, das zwar Herr Landtagsabgeordneter *Stürzenbecher* so gesagt hat, aber nachdem ich ein Behördenvertreter bin, betrifft es mich natürlich besonders. Die Stadt Wien, wie gesagt, ist nicht gegen das Prinzip Beratung. Was uns aber stört, ist diese Polarisierung, die sich ergibt. Das „Beraten statt strafen“ in § 33a VStG ist zwar jetzt mittlerweile in der Überschrift nur noch auf „Beratung“ zusammengeschrumpft, aber in der Öffentlichkeit herrscht in allen Köpfen dieses Prinzip „Beraten **statt** strafen“. Das heißt, es suggeriert auf der einen Seite die gute „Interessenvertretung“, die berät, und auf der anderen Seite die böse Behörde, die straft. Diese Polarisierung ist nicht gut für einen Rechtsstaat. Beides ist von Nöten. Es braucht die Beratung, die hat es auch bisher immer gegeben und auch die Stadt Wien hat zig Beratungsangebote und -möglichkeiten. Aber auf der anderen Seite ist für die Ordnung auch ein gut funktionierendes Verwaltungsstrafsystem mit der generalpräventiven Wirkung erforderlich, und das darf man nicht unterschätzen.

Als Zweites möchte ich die verfassungsrechtliche Problematik zumindest andeuten. Man versucht jetzt im VStG Dinge unterzubringen, die meiner Meinung nach besser in den Materiengesetzen geregelt wären, und stützt sich dabei auf die Bedarfsgesetzgebung. Da stellt sich schon die Frage, ob man 1925 unter den allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsstrafrechts auch die „Beratung“ verstanden und man das somit im Rahmen der Bedarfsgesetzgebung geregelt hätte. Vor allem darf man nicht vergessen, wie wir alle wissen, dass 1925 eine andere Situation gegeben war. Da hatte man vorher ein sehr zersplittertes Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsstrafrecht, und es bestand daher die Notwendigkeit, dass vereinheitlicht wird. Heutzutage – wie wir gehört haben – sind die Verwaltungsstrafen dermaßen unterschiedlich, wenn man nur an die genannte Entscheidung betreffend das Bankwesengesetz denkt und auf der anderen Seite Schulstrafen anschaut. Wenn man jetzt versucht, trotz dieser Unterschiedlichkeiten alles in einem einheitlichen Verwaltungsstrafrecht zu regeln, sollte man schon überlegen, ob das unter dem Gesichtspunkt der Bedarfsgesetzgebung auch verfassungskonform ist.

Und das Dritte ist, dass meiner Meinung nach in der Praxis nichts für die Anwendung von „Beraten statt strafen“ übrigbleiben wird, weil das gesetzlich derart eingeschränkt ist. Allein wenn man die Tatsache betrachtet, dass „Beraten statt strafen“ nicht zur Anwendung kommt bei Verwaltungsstrafen, die zum Entzug einer Berechtigung führen können. Nach der Judikatur des VwGH kann eine Gewerbeberechtigung mangels Zuverlässigkeit auch dann entzogen werden, wenn eine Vielzahl von geringfügigen Verwaltungsübertretungen vorliegt. Somit handelt es sich bei jeder dieser Strafen um eine solche, die dazu führen könnte, dass man eine Berechtigung verliert.

Schließlich wäre die Einfügung des Prinzips „Beraten statt strafen“ im VStG gar nicht notwendig gewesen, wenn man § 25 Abs 3 VStG liest. Da steht: *„Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind nicht verpflichtet, der Behörde die Begehung einer Verwaltungsübertretung anzuzeigen, wenn die Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und die Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat gering sind.“* Das stand bisher schon im Verwaltungsstrafgesetz und da drängt sich bei geringfügigen Delikten die einfache Lösung auf, dass es eben nicht einmal zu einer Anzeige kommt. Dann erübrigt sich auch die „Beratung“.

Dr. Eva Schulev-Steindl:

Danke schön. Frau *Mag. Kronawetter*, wie sehen Sie das? Sind Sie glücklich mit dem neuen Gesetz oder hätten Sie sich vielleicht noch etwas anderes gewünscht? Waren da noch andere Dinge in Überlegung?

Mag. Timna Kronawetter:

Aus Sicht der Wirtschaft ist generell zu sagen, dass wir uns ja schon seit langem für eine Reform des Verwaltungsstrafrechts einsetzen. Hintergrund ist einfach, dass es wirklich zum Teil übertrieben hohe Verwaltungsstrafen gibt. Wenn man sich jetzt ein Beispiel herausnimmt: Im Güterbeförderungsgesetz gibt es die Bestimmung, dass dann, wenn man eine Fahrbescheinigung im Auto nicht mitführt, eine Strafe von € 1.450,00 bis zu € 7.000,00 droht. Man muss sich das nur einmal überlegen, einfach nur die Tatsache, dass ich ein Dokument nicht mitführe, führt zu einem Strafraum bis zu € 7.000,00, das ist schon wirklich sehr hoch. Das ist auch der Hintergrund für unsere Überlegungen, darum haben wir gesagt, wir möchten auf jeden Fall Verbesserungen im Verwaltungsstrafrecht. Es werden immer wieder Fälle an uns herangetragen, wo Unternehmen der Meinung sind, sie haben nur eine Kleinigkeit begangen, das hat jetzt keine unmittelbaren Auswirkungen und es kommt aber dann zu einer unverhältnismäßig hohen Strafe. Also vor allem für kleinere Betriebe ist das natürlich ein großes Problem und die fühlen sich hier wirklich teilweise schikaniert, wenn sie mit so hohen Strafen konfrontiert sind.

Zum Prinzip „Beraten statt strafen“: Wir haben natürlich vor diesem Hintergrund die VStG-Novelle grundsätzlich begrüßt. Man kann sagen, es ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Man gibt hier unseren Unternehmen zumindest einmal die Chance, dass sie den rechtskonformen Zustand innerhalb einer angemessenen Frist wiederherstellen und vor diesem Hintergrund kann man das durchaus begrüßen. Um auf Ihre Frage konkret noch einmal einzugehen: Es war jetzt auch nicht unsere Intention, hier direkt ins VStG hineinzugehen, sondern wir haben auch ein Gutachten zu diesem Thema in Auftrag gegeben bei Prof. *Wielinger*, der auch im Publikum sitzt. Auch in diesem Gutachten wurde die Meinung vertreten, man sollte eigentlich die Problematik eher in den Materiengesetzen lösen, weil man hier einfach viel zielgerichteter vorgehen könnte.