

Joe Püringer, et al., 28.5.2018

Stellungnahme zu einem Entwurf für ein Bundesgesetz, mit dem ua das Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG) geändert wird

Der vorliegende Entwurf einer VStG-Novelle ist vor dem Hintergrund eines wirksamen ArbeitnehmerInnenschutzes aus den in der Folge genannten Gründen abzulehnen.

Mit dem gegenständlichen Entwurf zum VStG soll unter anderem das im Verwaltungsstrafrecht geltende Kumulationsprinzip eine sehr starke Einschränkung erfahren und im Wesentlichen durch das Absorptionsprinzip ersetzt werden. D.h. damit sollen bei einem mehrfachen Verstoß gegen verwaltungsrechtliche Pflichten – wie sie etwa im ArbeitnehmerInnenschutz vorliegen können – unter bestimmten Voraussetzungen keine mehrfachen Strafen verhängt werden, sondern nur mehr eine einzige Strafe in der für eine einzige Übertretung vorgesehenen Höhe. Zudem sieht der Entwurf weitere außerordentliche Milderungsgründe bei Verwaltungsübertretung und eine Abkehr von der geltenden widerleglichen Verschuldensvermutung bei Ungehorsamsdelikten ab einer Geldstrafe von über EUR 50.000 vor.

Die Einhaltung von ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen wird manchmal als Last für die Unternehmen dargestellt. Bei dieser Argumentation verkennt man jedoch den Wert des dadurch sichergestellten Sicherheits- und Gesundheitsschutzes für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie des darin begründeten Mehrwertes für Unternehmen und auch für die Gesellschaft und die Volkswirtschaft. Die Einhaltung derartiger Schutzbestimmungen gewährleistet einen Rückgang von Arbeitsunfällen und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren und bedeutet für Unternehmen damit auch einen Kostenvorteil beispielsweise durch Reduktion von Krankenstandstagen oder anderer Arbeitsausfälle. Nicht zuletzt tragen ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen zu einer Hebung der Allgemeingesundheit bei, welche in Folge auch die Kosten für die Allgemeinheit entlastet.

Vor diesem Hintergrund haben ArbeitgeberInnen ein hohes Maß an Verantwortung, diese Schutzbestimmungen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einzuhalten. Viele kommen diesen Pflichten nach. Die Praxis zeigt jedoch, dass sich einige dieser Verantwortung nicht stellen möchten und ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen nicht im geforderten Ausmaße einhalten. Für Beratungen in Hinblick auf ArbeitnehmerInnenschutz stehen in Österreich spezielle Institutionen – wie etwa auch die AUVA – den Arbeitgebern (größtenteils kostenfrei!) zur Verfügung.

Die Verhängung von Strafen ist unbestritten das letzte Mittel, um einem Normunterworfenen im spezial- oder generalpräventiven Sinn auf die Wichtigkeit der Einhaltung von Verwaltungsvorschriften hinzuweisen. Ein wie in den Erläuterungen zu diesem Entwurf genannter „Strafexzess“ mag in unvollständigen oder tatsächlichen Mediendarstellungen so kolportiert werden, kann aus fachlicher Sicht sowie aus langjähriger Erfahrung aber nicht nachvollzogen werden. Mangels „Beratungsresistenz“ sind wirkungsvolle Strafen bzw. deren Androhung jedoch für den Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unverzichtbar sowie wohl auch dafür, um den durch eine (regelmäßige)

Nichteinhaltung von gesetzlich auferlegten Pflichten auf unlautere Weise entstehenden Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen hintanzuhalten. Insgesamt ist das Mittel von Verwaltungsstrafen wichtig für ein effektives Verwaltungsrecht und insbesondere im ArbeitnehmerInnenschutz unentbehrlich für eine wirksame Umsetzung der darin enthaltenen Ziele des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Eine Aufweichung dieses Schutzes durch ein nicht wirksames Strafreime würde letztlich eine geförderte Nichteinhaltung derartiger Bestimmungen durch den Staat bedeuten und ist abzulehnen.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die vorgesehenen Verwaltungsstrafen bereits eine erhebliche inflationsbedingte Senkung erfahren, weil sie nicht – etwa schrittweise – der Kaufkraftentwicklung angepasst wurden. **Die Strafandrohungen beim Verstoß gegen ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen bleiben hinter der vom Gesetzgeber der Stamfassung beabsichtigten Sanktionswirkung weit zurück.**

Durch das Unterlassen einer adäquaten Anpassung der Strafrahen ist bereits de facto eine erhebliche verwaltungsstrafrechtliche Entlastung und Deregulierung eingetreten. Wie umfangreich diese Erleichterung ist, zeigt die folgende Übersicht:

Rechtsvorschrift	Datum der (letzten) Festsetzung	Strafrahen zum genannten Datum (in EUR)	Der Geldentwertung (Verbraucherpreisindex) heute entsprechender Strafrahen	Faktor, um welchen der Strafrahen hinter der Geldentwertung zurückliegt
Kinder- und Jugendlichen-Beschäftigungsgesetz	1.7.1973	72,7 — 1090 218 — 2180	279 — 4178 EUR 836 — 8356 EUR	3,83
Mutterschutzgesetz	1.1.1993	72,7 — 1817 218 — 3633	117 — 2924 EUR 353 — 5847 EUR	1,83
ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (Stamfassung)	1.1.1995 1.1.2013	145 — 7267 290 — 14534 166 — 8324 333 — 16659	221 — 11050 EUR 441 — 22121 EUR	1,52

Die Übersicht zeigt ein Zurückbleiben der Strafhöhen um einen Faktor 3,8 bis 1,5 hinter der Geldentwertung. Festzustellen ist ergänzend, dass die tatsächlich ausgesprochenen Verwaltungsstrafen häufig im Bereich der Mindeststrafe liegen.

Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:

Ad § 5 Abs 1a (Artikel 2 Z 1, Verschuldensvermutung):

Eine Abkehr von der bisherigen Verschuldensvermutung ab einer Geldstrafe von EUR 50.000 würde letztlich bedeuten, dass bei reinen Ungehorsamsdelikten, also bei jenen Verwaltungsübertretungen, deren Tatbild in einem Verstoß gegen ein Verbot oder in der Nichtbefolgung eines Gebotes liegen, nicht mehr der Beschuldigte sein Nicht-Verschulden glaubhaft machen muss, sondern die Behörde dessen Verschulden nachzuweisen hat.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass auf die jeweilige Behörde in der Praxis ein erhöhter Verwaltungsaufwand zukommt, da nun seitens der Behörde eine umfangreiche Dokumentation auch hinsichtlich des Grades des Verschuldens notwendig wird, um in einem etwaigen Verfahren den Verschuldensbeweis anzutreten. Um diesen zusätzlichen Aufwand zu bewältigen, ist eine Aufstockung der Ressourcen in den Behörden notwendig. Liegen die

dafür erforderlichen Ressourcen nicht vor, so ist abzusehen, dass in der Praxis etwaig notwendige Verfahren – insbesondere in Hinblick auf die Nichteinhaltung von ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen – nicht eingeleitet werden, weil die vermehrte Beweisführung praktisch nicht bewältigbar ist. Es ist zu erwarten, dass diese Mehrarbeit bei gleichen Ressourcen zu einem Rückgang der Inspektionstätigkeit (einschließlich einem Rückgang der Beratungen und Aufforderungen) führen muss und dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit bei der Arbeit abträglich ist.

Im Falle der Gesetzwerdung des Entwurfes zu dieser Bestimmung ist zu fordern, dass die zuständigen Behörden – insbesondere im ArbeitnehmerInnenschutz – mit ausreichenden zusätzlichen Personalsressourcen und Mitteln ausgestattet werden, um den praktischen Auswirkungen dieser Ausnahmeregelung gerecht zu werden, damit es zu keiner praktischen Einschränkung des Vollzuges kommt.

Zudem sollte im Falle der Gesetzwerdung der angedachte Betrag für diese Ausnahmeregelung indexiert werden, damit diese Schwelle nicht von Jahr zu Jahr real niedriger wird.

Ad § 20 Abs 2 (Artikel 2 Z 3, Außerordentliche Milderung der Strafe):

Treffen mehrere Verwaltungsübertretungen unter bestimmten Umständen zusammen, wäre nach dem vorliegenden Entwurf die Behörde verpflichtet (!), die Gesamtstrafe auf ein „*angemessenes Ausmaß*“ zu reduzieren, wenn die Summe der Einzelstrafen „*unverhältnismäßig*“ wäre. Die vorgeschlagene Änderung enthält somit einige unbestimmte Bestimmungen, die daher vor einer Substantiierung durch (höchst)gerichtliche Entscheidungen nicht zuverlässig angewandt werden können. Zudem wird damit weiters die Möglichkeit eröffnet, die Mindeststrafen für einzelne Delikte zu unterschreiten.

Gegen die Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist dem Grunde nach nichts einzuwenden. Dieser ist im geltenden Verwaltungsstrafrecht jedoch bereits berücksichtigt. Vor dem Hintergrund, dass gemäß § 33a des Entwurfes vor der Einleitung eines Strafverfahrens durch die Behörde beraten werden soll, käme es erst nach Beratung und nicht befolgter Aufforderung zur Herstellung des rechtskonformen Zustandes zu einem Verwaltungsstrafverfahren. Verpflichtet man darauffolgend die Behörde wiederum, etwaige Milderungsgründe zu berücksichtigen, führt man das Prinzip „Beraten statt Strafen“ *ad absurdum*, wenn nämlich jener Täter, der trotz vorangegangener Beratung durch die Behörde seiner Verantwortung bzw. Verpflichtung (wiederum) nicht nachkommt, nochmals im Strafverfahren dafür „belohnt“ wird. Gesetzestreue Betriebe können sich zu Recht benachteiligt fühlen (und ihr Verhalten dementsprechend „anpassen“). Zudem bedeutet die Verpflichtung zur Strafmilderung, dass die verhängten Strafen, so sie verhängt werden müssen, ihren präventiven Charakter verlieren und es für Unternehmen möglicherweise wirtschaftlich günstiger ist, diese geringen Strafen zu bezahlen, als Verwaltungsvorschriften einzuhalten.

Die derzeitigen Bestimmungen des geltenden VStG werden als ausreichend angesehen, um etwaige Strafen (außerordentlich) zu mildern. Die im Entwurf vorgeschlagene „Muss-Bestimmung“, also die Verpflichtung der Behörde zur Strafmilderung, wird in

Hinblick auf die daraus resultierende Effektivitätseinbuße insbesondere in Hinblick auf ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen und deren praktischen Vollzug abgelehnt.

Ad § 22 Abs 3 und 4 (Artikel 2 Z 4 iVm Z 50, Aufweichung des Kumulationsprinzips):

Mit dem vorliegenden Entwurf zu § 22 Abs 3 und 4 kommt es zu einem großen Paradigmenwechsel vom Kumulationsprinzip hin zum Absorptionsprinzip. Die geplante Bestimmung soll mit 1.1.2020 in Kraft treten, sofern Verwaltungsvorschriften dazu nichts Anderes bestimmen. Gemäß dem Entwurf soll dies jedoch nur für jene gegenteiligen Verwaltungsbestimmungen gelten, welche nach Kundmachung der beabsichtigten VStG-Novelle erlassen werden. Bereits bestehende Bestimmungen, welche dem angedachten § 22 Abs 3 entgegenstehen, sollen außer Kraft treten.

Das Vorhaben, Verwaltungsübertretungen in *einem* Verfahren abzuhandeln, kann sinnvoll sein. Dies jedoch nur dann, wenn dadurch der präventive Effekt, den eine Verwaltungsstrafe haben soll, nicht konterkariert wird. Gerade aber diese Konterkariierung gelingt dem Entwurf gut. **Die vorgeschlagene Formulierung bevorteilt notorische Verwaltungsübertretungen und begrenzt verschlimmernd dazu noch die Strafhöhe mit jener der verletzten Verwaltungsvorschrift.**

Damit wird aber ein neuer Grundsatz aufgestellt, nämlich, dass die Begehung mehrerer Verwaltungsübertretungen weniger stark bestraft wird, als eine einzige. Dieser Zugang öffnet der Nichtbeachtung beispielsweise von ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen Tür und Tor und attraktiviert tendenziell das Nichteinhalten von Schutzvorschriften, anstatt dass sie deren Einhaltung mit dem Nachdruck von Strafandrohungen präventiv einmahnt! Dies alles auf Kosten der Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, welche nach plakativen Aussagen von Unternehmen „im Mittelpunkt stehen“. Es werden auch hier jene belohnt, welche sich *nicht* an Schutzvorschriften halten und im Gegenzug jene schlechter gestellt, welche sich im Sinne ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorbildlich (und allenfalls kostenintensiv) an ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften halten.

Zwar sieht der vorliegende Entwurf vor, dass man vom vorgeschlagenen Absorptionsprinzip abweichen kann. Dazu muss jedoch in den jeweiligen Gesetzen (etwa zum ArbeitnehmerInnenschutz) eigens bestimmt werden, dass das Kumulationsprinzip weiter zur Anwendung gelangt. Die Beibehaltung des Kumulationsprinzips im ArbeitnehmerInnenschutzrecht ist im Hinblick auf das hohe Rechtsgut der Gesundheit – auch jener von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – unbedingt zu fordern. An dieser Stelle sei erwähnt, dass trotz vieler positiver Beispiele von Unternehmen in Bezug auf ArbeitnehmerInnenschutz eine Studie für Österreich rund 1.800 Todesfälle pro Jahr (Schätzung 2011) aufgrund arbeitsbedingter Krebserkrankungen schätzt [vgl. Takala J., *Arbeitsbedingte Krebserkrankungen, 2014, dt. Übersetzung*].

Aus Sicht des ArbeitnehmerInnenschutzes ist die Weiteranwendung des Kumulationsprinzips mit den Strafandrohungen als präventives Mittel unbedingt erforderlich, um im Sinne dieser Schutzvorschriften den Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterhin effektiv durchsetzen zu können und die Umsetzungsbemühungen weiter zu steigern.

Ad § 33a (Artikel 2 Z 11; Beraten statt Strafen):

Die Vorgehensweise „Beraten statt Strafen“ ist im ArbeitnehmerInnenschutz – trotz anderslautender plakativer Behauptungen – schon lange gängige Praxis. Die gegenständliche Bestimmung im Entwurf ist sinngemäß bereits in § 9 Arbeitsinspektionsgesetz verankert. Dieses Prinzip macht jedoch Strafen bei Nichteinhaltung von Schutzvorschriften nicht überflüssig. Sie müssen als Mittel zu Verfügung stehen, um manche ArbeitgeberInnen deutlich auf ihre Verantwortung gegenüber ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hinzuweisen.

Im Übrigen sehen bereits mehrere Bestimmungen des bestehenden VStG ein Abgehen von der Einleitung eines Strafverfahrens vor – wie etwa §§ 25 Abs 3, 34 Z 2, 45 Abs 1 VStG. Auch dort wird die Intensität der Beeinträchtigung des geschützten Rechtsgutes als gering vorausgesetzt.

Der vorgeschlagene § 33a ist entbehrlich und soll nicht Gesetzeskraft erlangen.

Darüber hinaus lässt der geplante § 33a weitere schädliche Auswirkungen erwarten, wie das folgende Beispiel zeigt: Bestimmte Gegenstände wie zB Persönliche Schutzausrüstung (Schutzhandschuhe, Schutzbrillen, usw) und bestimmte Geräte dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie bestimmte technische (Mindest-)Eigenschaften aufweisen und bestimmte Anforderungen bezüglich Sicherheit erfüllen. Ein durchaus nicht seltener Fall ist, dass Schutzhandschuhe, Schutzbrillen, elektrische Geräte etc in Verkaufsgeschäften (zB Baumärkten, Supermärkten) angetroffen werden, die den Inverkehrbringervorschriften widersprechen. Häufig handelt es sich um Billigimporte. Nicht immer ist durch die Rechtsübertretung das geschützte Rechtsgut von Leib und Leben in dramatisch zugespitzter Weise beeinträchtigt. Die behördliche „Beratung“ ebenso wie die behördliche Aufforderung, den rechtmäßigen Zustand „innerhalb einer angemessenen Frist“ herzustellen, gehen ins Leere. Inhärent mangelhafte Schutzhandschuhe oder Schutzbrillen können nicht zu mangelfreien Gegenständen verwandelt werden.

In Zusammenschau der oben genannten Aspekte des Entwurfs ist aus dem Blickwinkel des ArbeitnehmerInnenschutzes eindeutig die Tendenz hin zu einer Verschlechterung eines wirksamen Sicherheits- und Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zu erkennen. Mit der vorgeschlagenen Novelle werden Mehrfachübertretungen künftig „belohnt“ und außerordentliche Strafmilderungen werden zu Gunsten von Verwaltungsübertretern erweitert. Im ArbeitnehmerInnenschutz ist die Beratung bereits hinreichend stark ausgeprägt. Wenn es jedoch beharrliche Verweigerungen gibt, der Verantwortung als ArbeitgeberIn gerecht zu werden oder wenn Schutzvorschriften einfach ignoriert werden, muss eine voll wirksame Strafsanktion erhalten bleiben, um deren spezial- und generalpräventiven Charakter nicht zu beseitigen. Anderenfalls würde eine Nichteinhaltung von Schutzvorschriften eher unterstützt, und ArbeitgeberInnen, welche deren Einhaltung pflegen, würden benachteiligt.

Mag. Joe Püringer, et al.

Experten für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit