



Österreichischer Gewerkschaftsbund

Bundesministerium für Verfassung,
Reformen, Deregulierung und Justiz
Museumstraße 7
1070 Wien

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

BMVRDJ-601.468/0020-V 1/2018

Unser Zeichen, BearbeiterIn

Mag.MM/MS

Klappe (DW) Fax (DW)

39179

Datum

29.05.2018

Entwurf eines Bundesgesetz, mit dem das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 und das Verwaltungsstrafgesetz 1991 geändert werden

Der Österreichische Gewerkschaftsbund dankt für die Übermittlung oben angeführten Gesetzesentwurfs und nimmt wie folgt dazu Stellung.

Das österreichische Rechtssystem kennt zwei Arten der Behandlung von Gesetzesverstößen. Es gibt zum einen das gerichtliche Strafrecht. Dieses ist gekennzeichnet von streng formalisierten Abläufen, von sehr klar geregelten Ermittlungshandlungen und nicht zuletzt durch hohe Anforderungen an den Nachweis des schuldhaften Verhaltens des Beschuldigten. Diese strengen Regeln finden ihre Begründung nicht zuletzt in der angedrohten Strafhöhe, die bis zu lebenslanger Haft reichen kann.

Auf der anderen Seite steht das Verwaltungsstrafrecht. Es kommt zur Anwendung, wenn zum Normenvollzug Verwaltungsbehörden berufen wurden. In aller Regel handelt es sich hierbei um Vorschriften, deren Nichtbefolgung vergleichsweise geringen Einfluss auf das friedliche Zusammenleben in der Gesellschaft haben. Selbstverständlich sollen auch diese Vorschriften strafbewährt sein, um, aus general- und spezialpräventiven Gründen, auch deren Einhaltung sicherzustellen.

Im Unterschied zum gerichtlichen Strafrecht sind die Regeln Verwaltungsstrafrecht wesentlich einfacher zu vollziehen. Auch kennt das Verwaltungsstrafrecht verkürzte Verfahren und etwa auch Strafen gegen anonyme Täter. In aller Regel werden Geldstrafen verhängt und es gibt auch die reine Ermahnung als Sanktion. Freiheitsstrafen sind die absolute Ausnahme und nur bei Uneinbringlichkeit der Geldstrafe ersatzweise vorgesehen. Bei der Verhängung der Verwaltungsstrafen kommt in aller Regel der Frage der Schuld des Täters keine große Rolle zu. Das Verwaltungsstrafrecht ist somit wesentlich einfacher zu vollziehen und wesentlich unkomplizierter, als das gerichtliche Strafrecht. In der Regel werden die entsprechenden Gesetze auch von besonders geschulten Beamten in den Bezirksverwaltungsbehörden vollzogen. Diese verfügen jedoch nur selten über eine

Johann-Böhm-Platz 1

A-1020 Wien

U2 Station Donaumarina

Telefon +43 1 534 44 DW

Telefax +43 1 534 44 DW

www.oegb.atwww.mitgliederservice.atwww.betriebsraete.atE-Mail: oegb@oegb.at

ZVR Nr. 576439352

DVR Nr. 0046655

ATU 16273100

IBAN: AT21 1400 0010 1022 5007

BIC: BAWAATWW

akademische juristische Ausbildung und schon gar nicht über eine Ausbildung als RichterIn, wie die StaatsanwältInnen und RichterInnen, die für das gerichtliche Strafrecht zuständig sind.

Es handelt sich somit um zwei grundsätzlich verschiedene Systeme des Strafrechts, die deshalb auch über ihre jeweils eigene innere Systematik verfügen.

Einzelne Elemente des jeweiligen Systems herauszugreifen und zu verändern, ohne das System als Ganzes einer grundlegenden Reform zu unterziehen, wird daher zu einer inneren Schiefelage führen.

Zu unserer Kritik im Einzelnen:

Zu Art 2 Z1 (§5 VStG):

Im § 5 Abs 1 wird normiert, dass fahrlässiges Verhalten zur Strafbarkeit genügt, sofern eine Verwaltungsvorschrift über das Verschulden nicht anderes bestimmt. Die Fahrlässigkeit wird dem zweiten Satz entsprechend widerleglich vermutet. Zur Widerlegung reicht es, wenn der/die Beschuldigte glaubhaft macht, dass ihn/sie kein Verschulden trifft.

Im Entwurf ist nun im neu hinzugefügten Abs 1a vorgesehen, dass bei Strafdrohungen über 50.000 Euro, die Beweislast der Fahrlässigkeit die Behörde treffen soll.

Dies sehen wir aus mehrerlei Gründen problematisch.

Zunächst verfügen die in der Regel zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden garnicht über die Möglichkeiten, die Strafverfolgungsbehörden im gerichtlichen Strafrecht zur Verfügung stehen. Somit wird es schwer bis unmöglich, den Beweis des fahrlässigen Handelns zu führen.

Nicht zuletzt durch diese eingeschränkten Möglichkeiten der Ermittlung entsteht ein weiteres Problem. So tritt die Verjährung der Strafbarkeit einer Verwaltungsübertretung jedenfalls nach drei Jahren ein, selbst, wenn rechtzeitig Verfolgungshandlungen gesetzt wurden. Die Behörde ist somit nicht nur in ihren Möglichkeiten der Verfolgung beschränkt, sie hat dazu auch noch maximal drei Jahre Zeit.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, aus welchem Grund der Gesetzgeber Verwaltungsübertretungen mit Strafen über 50.000 Euro bedroht. Es ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber in diesem Fall von einem besonderen Unwert der Tat und von einem besonders zu schützenden Rechtsgut ausgeht. Wenn nun die Bestrafung in diesen Fällen wie oben beschrieben für die Behörde besonders erschwert wird, so läuft dies dem Gedanken des besonders zu schützenden Rechtsguts entgegen. Im Gegenteil, die Strafdrohung stellt in diesen Fällen sogar eine besondere Privilegierung dar. Es kann dem jeweiligen Normgeber wohl kaum unterstellt werden, mit besonderen Strafhöhen eine Privilegierung in der Verfolgung gewollt zu haben.

Wenn der Gesetzgeber Strafen über 50.000 Euro an besondere Bedingungen des Nachweises der Schuld knüpfen möchte, so wäre es sinnvoller, dies dem gerichtlichen Strafrecht zu überantworten. Dort gibt es Ermittlungsbehörden mit entsprechenden Befugnissen und es tritt die Verjährung nicht bereits nach drei Jahren ein.

Wir lehnen diesen Vorschlag daher entschieden ab!

Zu Art 2 Z 3 (§ 20 VStG):

Die vorgeschlagene Änderung entspricht wortgleich dem Vorschlag der Sozialpartner vom August 2017. Wir sehen durch diese vorgeschlagene Änderung jedenfalls gewährleistet, dass die insgesamt Strafhöhe mit dem Unwert der Tat und dem Verschulden des Beschuldigten entspricht. Unverhältnismäßig hohe Strafen, die zum tatsächlichen Vergehen in keinem vernünftigen Verhältnis stehen, werden durch diese Bestimmung hintangehalten. Systematisch richtig findet sich dies auch im § 20 unter der Überschrift „Außerordentliche Milderung der Strafe“ und nicht im § 22, dem „Zusammentreffen strafbarer Handlungen“.

Wir begrüßen daher diese Änderung.

Zu Art 2 Z 4 (§ 22 VStG):

Im § 22 Abs 2 VStG wird normiert, dass Verwaltungsstrafen grundsätzlich nebeneinander zu verhängen sind. Jede Übertretung von Verwaltungsvorschriften ist daher getrennt zu bestrafen. Dieses Kumulationsprinzip ist ein wesentliches Merkmal des Verwaltungsstrafverfahrens und ein wesentlicher Unterschied zum gerichtlichen Strafverfahren. Dieses Prinzip ist letztlich auch der bereits oben beschriebenen relativen Einfachheit des Verfahrens geschuldet. Die Strafbehörde muss daher lediglich die Tatbestandsmäßigkeit der Verwaltungsübertretung überprüfen und beweisen. Dieses Prinzip hat sich, wenn auch in der Lehre öfters kritisiert, in der fast einhundertjährigen Geschichte des VStG bewährt. Auch sind die jeweiligen Strafdrohungen der Materien Gesetze auf dieses Prinzip ausgerichtet und berücksichtigen bei der Mindest- und Höchststrafe in der Regel den lediglich einmaligen Verstoß, da mehrmalige Verstöße ohnehin jeweils getrennt zu bestrafen sind.

Der nun vorliegende Entwurf sieht im neuen Abs 3 vor, dass dieses Prinzip nun nicht mehr gelten und die Strafhöhe mit der jeweiligen, bisher für die einfache Begehung vorgesehene Strafhöhe begrenzt sein soll.

Dies bedeutet defacto eine Abschaffung des Kumulationsprinzips.

In der Praxis bedeutet das zum Beispiel:

Die Überschreitung der Höchstgrenzen der Arbeitszeit wird derzeit mit einer Strafe zwischen 72 Euro und 1.815 Euro geahndet – pro ArbeitnehmerIn, die der Verstoß betrifft. Bei Arbeitszeitüberschreitungen von 150 MitarbeiterInnen ergibt sich derzeit eine Mindeststrafe von 10.800 Euro.

Werden die vorgeschlagenen Regeln angewandt, so ergibt sich eine Mindeststrafe von lediglich 72 Euro und selbst die Höchststrafe ist mit 1.815 Euro begrenzt!

Der vorgeschlagene Abs 4, der die Anwendung des Abs 3 scheinbar einschränkt, zeigt letztlich jedoch die Intention des Gesetzesvorhabens. Der jeweilige Normgeber soll in jedem einzelnen Gesetz regeln, dass das Kumulationsprinzip erhalten bleibt, so er das wünscht. Dafür ist eine Legisvakanz bis 1.1.2020 vorgesehen. Somit müssen alle Normgeber innerhalb dieser Zeit alle Gesetze und Verordnungen darauf prüfen, ob sie das Kumulationsprinzip erhalten wollen. Dies führt entweder zu einem enormen bürokratischen Aufwand oder – und das scheint letztlich die Intention des Vorschlags zu sein – zum weitgehenden Entfall der Kumulation.

Im Ergebnis wird mit dieser Änderung des Verfahrensrechts in das materielle Recht eingegriffen. Eine derartige Vorgehensweise ist jedenfalls bedenklich. Es wäre umgekehrt genauso möglich, die Kumulation in den jeweiligen Materiengesetzen auszuschließen. Dies würde jedoch unweigerlich zu einer konkreten Diskussion über den Sinn und die Notwendigkeit der Kumulation im jeweiligen Rechtsbereich führen. Dieser konkreten Diskussion möchte die Bundesregierung mit diesem Gesetzesentwurf aus dem Weg gehen.

Wir sehen durch diesen Entwurf wichtige Bereiche des Schutzes der Rechte der ArbeitnehmerInnen und des Kampfes gegen Lohn- und Sozialdumping gefährdet. Durch die de facto Abschaffung des Kumulationsprinzips werden vielfache Verstöße gegen ArbeitnehmerInnenrechte zu Kavaliersdelikten degradiert. Das ist nicht im Interesse der ArbeitnehmerInnen. Das ist auch nicht im Interesse kleiner Unternehmen. Das bedient lediglich die Interessen großer Konzernzentralen!

Wir lehnen diesen Vorschlag daher vehement ab!

Zu Art 2 Z 11 (§ 33a VStG):

Durch den neuen § 33a soll das „Beraten statt Strafen“ im Verwaltungsstrafrechtsgesetz verankert werden. Aus unserer Sicht ist dabei jedoch völlig unverständlich, warum dies in einem Verfahrensgesetz geregelt werden soll. Schließlich soll eine Beratung vor einer allfälligen Sanktion erfolgen. Das VStG ist jedoch dafür gedacht, Regeln für die Sanktion aufzustellen.

Nach zahlreichen Materiengesetzen erfolgt diese Beratung sowie eine Verwarnung und Fristsetzung zur Herstellung des rechtskonformen Zustands bereits durch das Organ, das (bei Fehlschlägen dieser Maßnahmen) das strafbare Verhalten zur Anzeige bringt (zB ArbeitsinspektionsG). Andere Materien kennen sogar die komplette Straffreiheit bei Herstellung des rechtskonformen Zustands (zB LSD-BG). Außerdem besteht bereits im bestehenden Recht die Möglichkeit der Ermahnung gem § 45 Abs 1 VStG.

Die vorgeschlagene Bestimmung ist wohl als inhaltsleere Signalgesetzgebung zu verstehen, die auf der völlig aus der Luft gegriffenen Behauptung fußt, dass die Kontrollorgane und Behörden ihren Aufgaben nicht oder schikanös nachkommen. Alternativ dazu können wir nur mutmaßen, dass die vorgeschlagene Bestimmung dazu dienen soll, trotz Fehlschlägen der bisherigen Beratungen und Verwarnungen von einer Strafe abzusehen.

Weiters ist der Verweis auf die Regelungen der Gewerbeordnung, welche für das Betriebsanlagenrecht gelten, ein absolut untaugliches Mittel in anderen Rechtsmaterien. So ist es im ArbeitnehmerInnenschutz fatal, auf eine tatsächlich erfolgte Verletzung eines Rechtsguts abzustellen! Die Kontrollen und Strafen sollen dem ja gerade vorbeugen (und sie tun dies im Übrigen auch sehr erfolgreich).

Das Prinzip „Beraten vor Strafen“ ist daher sinnvoller in den jeweiligen Materiengesetzen umzusetzen, wo auch entsprechend Rücksicht auf die Besonderheiten des zu schützenden Rechtsguts genommen werden kann.

Wir lehnen diesen Vorschlag daher entschieden ab!

Zu Art 2 Z 14 (§ 34a VStG):

Im Ergebnis kommt es mit der geplanten Regelung zur einer derzeit nicht bestehenden „Ausweispflicht“. Der/die Betroffene wird in der Praxis kaum wirksam „die glaubwürdige Betretung“ erfolgreich bestreiten können, wenn mehrere Personen Gegenteiliges behaupten. Die EB erwähnen als Paradefall das „Schwarzfahren“. Warum dies als Eingangspforte für eine allzeit unter der vermeintlichen glaubwürdigen Tatbegehung auf frischer Tat herhalten soll, ist aus rechtsstaatlicher, rechtspolitischer und rechtssoziologischer Perspektive nicht ersichtlich. Die hier intendierte sog „Law and Order“-Politik ist unangebracht ist (zumal die inoffizielle Statistik die Wiener Linien betreffend zB die Quote der erwischten „Schwarzfahrer 2018“ bei nur 1,8% liegt). Es besteht daher keine Notwendigkeit derartige Maßnahmen einzuführen.

Wir ersuchen daher um Beibehaltung der bestehenden Regelungen.

Zu Art 2 Z 33 und 34 (§ 50 Abs 1 und 3 VStG):

Durch Entfall der Ausstellung von Ermächtigungsurkunden für die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes soll der Verwaltungsaufwand der Behörden verringert werden.

Es besteht bereits nach derzeitiger Rechtslage das bewährte System zur Unterstützung der zuständigen Verwaltungsbehörden. Wir sind der Ansicht, dass die individuelle Ermächtigung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes mittels mitzuführender und auf Verlangen vorzuweisender Urkunde weiter aufrechterhalten bleiben soll. Denn der Rechtsadressat soll darauf vertrauen können, dass das in seinem Sprengel einschreitende Organ der öffentlichen Sicherheit mit dem Vollzug der Verwaltungsmaterie bestens geschult und auch vertraut ist. Das schafft aus rechtssoziologischer Sicht eine fundierte Basis für ein wechselseitiges Vertrauen beim Vollzug des Rechts zur Effektivität des Rechts. Anderenfalls würde dies zu einer empfindlichen Störung dieser Effektivität führen. Denn – wie bereits gesagt - hängt diese Effektivität der Rechtsordnung von der positiven inneren Einstellung zur Rechtsordnung ab; inwieweit die Adressaten an die Legitimität des Herrschaftsverbands und von dessen Normen glauben. Das etablierte System der individuellen Ermächtigung der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes soll daher beibehalten werden.

Wir ersuchen daher um Beibehaltung der bestehenden Regelungen.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Stellungnahme.


Erich Foglar
Präsident




Mag. Bernhard Achitz
Leitender Sekretär