

# Kumulationsprinzip vor dem Umbruch?

Bereits 1980 hat *Stadlmayer* in ihrem gleichnamigen Beitrag (ZVR 1980, 65) die Frage gestellt: „Ist die Abschaffung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht möglich?“ Allein schon die Fragestellung löste literarische Diskussionen aus (siehe *U. König*, Nochmals: Ist die Abschaffung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht möglich? ZVR 1980, 290; *Stadlmayer*, Gegenäußerung zu König, Nochmals: Ist die Abschaffung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht möglich? ZVR 1980, 291). Kernbereich des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafverfahren ist § 22 VStG. Dieser besagt, dass dann, wenn jemand durch mehrere selbständige Taten mehrere Verwaltungsübertretungen begangen hat oder eine Tat unter mehrere einander nicht ausschließende Strafdrohungen fällt, die Strafen nebeneinander, also kumulativ zu verhängen sind. Dasselbe gilt bei einem Zusammentreffen von Verwaltungsübertretungen und anderen von einer Verwaltungsbehörde zu ahndenden strafbaren Handlungen. Im Verwaltungsstrafrecht gilt sohin grundsätzlich nicht das Absorptionsprinzip, sondern das Kumulationsprinzip (VfGH 13.3.1961, B 71/60, VfSlg 3915/1961). Verfassungsrechtliche Bedenken hatte der VfGH dazu nicht (siehe nur VfGH 28.6.1963, B 39/63, VfSlg 4496/1963, „Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das im § 22 VStG 1950 normierte Kumulationsprinzip ...“). Auch gegen die Kumulation von Mindeststrafen als Folge der mehrfachen, gleichzeitigen und lange fortgesetzten Verwaltungsübertretung bestanden keine Bedenken (VfGH 27.9.2007, G 24/07 ua, VfSlg 18.219/2007; 13.3.2008, G 194/07 ua, VfSlg 18.421/2008; 13.3.2008, G 204/07 ua, VfSlg 18.422/2008).

Besondere Brisanz erhielt das Kumulationsprinzip in den letzten Jahren durch die in vielen Bereichen stark gestiegenen Strafdrohungen. Angesichts von Strafdrohungen, die solcherart in Millionenhöhe gehen können, wurde daher auch vielfach von einer Existenzbedrohung für die Betroffenen gesprochen und eine maßvolle Reduktion gefordert.

In seinem Erkenntnis vom 13.12.2017, G 408/2016 ua, VfSlg 20.231/2017, hat der VfGH leider die Chance ausgelassen, das Verwaltungsstrafrecht in seine Grenzen zu weisen. Mehr noch: Der VfGH ging von seiner bisherigen Rspr zur Abgrenzung des gerichtlichen Strafrechts vom Verwaltungsstrafrecht anhand der Strafdrohung ab. Zum Ersten überzeuge die Zuständigkeitsabgrenzung ausschließlich nach dem Kriterium der Strafdrohung nicht. Zum Zweiten lasse ein alleiniges Abstellen auf die durch den Gesetzgeber für die jeweilige Straftat normierte Obergrenze der angedrohten Geldstrafe für die Zuordnung zu einem der beiden Vollzugsbereiche die unterschiedliche Funktion der Geldstrafe im gerichtlichen Strafrecht und im Verwaltungsstrafrecht sowie die mit ihrer Verhängung jeweils einhergehenden Folgen außer Acht. Zum Dritten könne die schematische Orientierung an der für die Straftat vorgesehenen Obergrenze der angedrohten Geldstrafe für die Abgrenzung des gerichtlichen Strafrechts und des Verwaltungsstrafrechts nicht die Unterschiede zwischen juristischen und natürlichen sowie zwischen vermögenden und weniger vermögenden Personen erfassen und damit letztlich nur ein unzureichendes Urteil über die „Schwere“ einer Strafe bieten. Zum Vierten würden in der bisherigen Rspr des VfGH die vom Gesetzgeber mit der Zuordnung verbundenen rechtspolitischen Zielsetzungen nicht zureichend berücksichtigt. Dadurch erweise sich die Höhe der angedrohten Sanktionen im Ergebnis als kein taugliches Mittel für die Abgrenzung des gerichtlichen Strafrechts und des Verwaltungsstrafrechts. Mit dem Hinweis auf das aus dem Gleichheitsgrundsatz erfließende Sachlichkeitsgebot, welches exzessiven Strafdrohungen entgegenstünde (ua VfGH 10.3.2015, G 203/2014 ua, VfSlg 19.960/2015), ließ der VfGH immerhin (noch) erkennen, dass die Strafhöhe nicht gänzlich ohne Relevanz ist.

Im Regierungsprogramm 2017 – 2022 waren bereits erste Ansätze zur Verhinderung von Strafezessen in Bezug auf Mehrfachbestrafungen und Verhältnismäßigkeit zu erkennen. Der vielfach geäußerten Kritik wurde zumindest in Teilbereichen (siehe dazu auch bereits *Kalss*, Das Verwaltungsstrafrecht ist aus den Fugen geraten – bitte rasch einfangen, GesRZ 2016, 1; *dies*, Hohe Verwaltungsstrafen auf Verlangen neues Verwaltungsstrafverfahren, GesRZ 2018, 129) Rechnung getragen (siehe zum Recht des Datenschutzes etwa die Anordnung der Verhältnismäßigkeit und des Vorrangs der Verwarnung vor Strafen in § 11 DSGVO idF BGBl I 2018/24; siehe weiters die Aufhebung der Verschuldensvermutung des § 5 Abs 1 VStG durch Abs 1a leg cit idF BGBl I 2018/57 oder die Novellierung des § 22 Abs 8 FMABG). Auch die Judikatur des VfGH hat sich stärker den Aspekten der Sachgerechtigkeit und der Schuldangemessenheit der Strafe beim fortgesetzten Delikt zugewendet (siehe *Bergthaler*, Aktuelle Entwicklungen bei Verwaltungsstrafen, ZAS 2018, 168 [170]).

Ein kürzlich gefälltes EuGH-Urteil macht Hoffnung auf grundlegende Änderungen. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 12.9.2019, verb Rs C-64/18, C-140/18, C-146/18 und C-148/18, *Maksimovic*, die Türe für ein gänzlich Überdenken des Kumulationsprinzips (wenn auch vorerst nur vor dem Hintergrund des freien Dienstleistungsverkehrs) geöffnet. Im März 2014 kam es in einem Zellstoffwerk zu einer Explosion, bei der große Teile eines Laugenkessels zerstört wurden. Nachdem ein Fertigstellungstermin nicht eingehalten werden konnte, wurde vereinbart, dass die Arbeiten ersatzweise von einem in Kroatien ansässigen Unternehmen fertiggestellt werden sollen, und die bereits auf der Baustelle tätigen Arbeiter wurden übernommen. Zwischen September 2015 und Oktober 2015 wurden auf der betreffenden Baustelle 217 Arbeitskräfte eingesetzt. Eine Überprüfung durch die Finanzpolizei führte zu der Feststellung, dass die vollständigen Lohnunterlagen aller 217 Arbeiter nicht vorgelegt werden konnten. Die zuständige Bezirkshauptmannschaft erließ daraufhin Geldstrafen in Höhe von 3.255.000 € gegen Herrn *Maksimovic*, den Geschäftsführer des kroatischen Auftragnehmers. Er habe in 217 Fällen gegen § 7d AVRAG verstoßen. Weitere Bescheide über 2.604.000 € und 2.400.000 € ergingen gegen jedes der vier Vorstandsmitglieder von Andritz (in Bezug auf die Einholung von Beschäftigungsbewilligungen für 200 kroatische, serbische und bosnische Arbeitskräfte). Im Falle der

Uneinbringlichkeit wurden Ersatzfreiheitsstrafen von 1.736 und 1.600 Tagen angedroht. Hatte der VfGH nicht in seinem Erkenntnis G 408/2016 ua etwas von der Sachlichkeit und exzessiven Strafen gesagt?

Nach stRSpr des EuGH sind alle Maßnahmen, die die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs untersagen, behindern oder weniger attraktiv machen, als Beschränkungen dieser Grundfreiheit zu verstehen (EuGH-Urteil *Maksimovic*, Rn 30). Nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEUV garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, können dennoch zulässig sein, wenn sie durch zwingende Gründe des allgemeinen Interesses gerechtfertigt sind (Rn 35). Der soziale Schutz der Arbeitnehmer sowie die Bekämpfung von Betrug, insb Sozialbetrug, und die Verhinderung von Missbräuchen können zulässige Ziele darstellen (Rn 37). Auch Regelungen, die Sanktionen vorsehen, deren Höhe von der Zahl der von der Nichteinhaltung bestimmter arbeitsrechtlicher Verpflichtungen betroffenen Arbeitnehmer abhängt, sind für sich noch nicht unverhältnismäßig (Rn 41). Dies bedeutet aber noch nicht, dass ein Kumulationsprinzip in jede Richtung zulässig ist. Kritik übte der EuGH am Fehlen einer Obergrenze der Bestrafung (Rn 42), an einem festgelegten Mindestbetrag der Strafe (Rn 43), dem Verfahrenskostenbeitrag in Höhe von 20 % (Rn 44) sowie der Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe (Rn 45). Aus diesen Gründen sah der EuGH einen Verstoß gegen Art 56 AEUV als gegeben an.

Ist die Kritik des EuGH nun auf Fälle des freien Dienstleistungsverkehrs (iSd Art 56 AEUV) beschränkt? Nicht notwendigerweise. Die Vereinbarkeit derartiger Regelungen mit Art 47 und 49 GRC war angesichts des Verstoßes gegen Art 56 AEUV nicht mehr zu prüfen (Rn 49). Dieses Urteil sollte aber Anstoß genug sein, um das Kumulationsprinzip, die Höhe von Strafen und Zuständigkeitsfragen grundlegend zu überdenken. Zweifel daran, dass die Verhältnismäßigkeit nicht mehr gegeben ist, sollten angesichts einer unbedingten Geldstrafe von über 3 Mio € gegen eine natürliche Person (oder mehrfache Höhe gegen mehrere natürliche Personen) oder Ersatzfreiheitsstrafen von zusammen über neun Jahren (!) endgültig ausgeräumt sein.

Zur Abrundung sei zur Frage, ob die Gesellschaft die Strafe für den Geschäftsführer übernehmen darf, auf *St. Köck* (Verwaltungsstrafen im Arbeitsverhältnis: Tragung und Übernahme durch die Gesellschaft, ZAS 2016, 306), *Ch. Schrank* (Übernahme von Geldstrafen und Verfahrenskosten der Geschäftsleiter durch die Gesellschaft, ÖBA 2016, 885) und *Kals* (Die Übernahme von verwaltungsrechtlichen Geldstrafen durch die Gesellschaft, GesRZ 2015, 78) verwiesen.

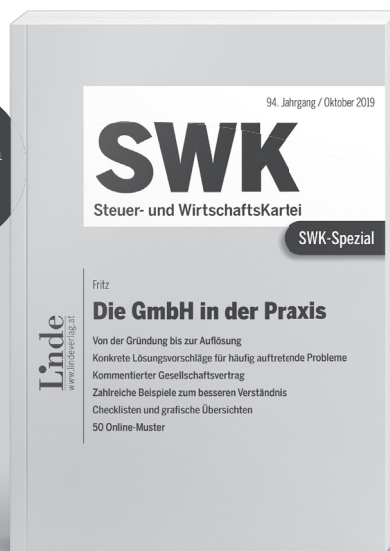
Wien, im Oktober 2019

Nikolaus Arnold

## Alles zur GmbH: von der Gründung bis zur Auflösung

Mit  
50 Mustern  
und 168  
Beispielen

Mit umfangreichen  
Aktualisierungen und  
zwei ganz neuen  
Kapiteln



SWK-Spezial  
Die GmbH in der Praxis  
Fritz  
4. Aufl. 2019  
ca. 484 Seiten, kart.  
ISBN 978-3-7073-4102-7  
Erscheint im November 2019  
Sonderpreis für  
SWK-Abonnenten € 38,40  
Regulärer Preis € 48,-

 Digital  
erhältlich

Steuern.  
Wirtschaft.  
Recht.  
Am Punkt.

Jetzt bestellen:  
lindeverlag.at, office@lindeverlag.at, T 01 24 630, F 01 24 630-23

Linde