

ENDE DRAGONISCHER VERWALTUNGSSTRAFEN FÜR UNTERNEHMER?

1. Verwaltungsstrafen in Millionenhöhe auf dem Prüfstand des Europäischen Gerichtshofs

Zuletzt wurden gegen die Vorstände eines Technologiekonzerns im Zusammenhang mit der Abwicklung eines Projekts in Österreich Verwaltungsstrafverfahren wegen angeblicher Verstöße gegen Regelungen der **Arbeitskräfteüberlassung** (Bereithaltung von Lohnunterlagen) und der **Ausländerbeschäftigung** (Organisation von Beschäftigungsbewilligungen) geführt. Die zuständige Bezirkshauptmannschaft verhängte zunächst erhebliche **Geldstrafen in Millionenhöhe** und ordnete daneben auch noch **jahrelange Ersatzfreiheitsstrafen** an.

Die Betroffenen setzten sich gegen die diesbezüglichen Strafbescheide zur Wehr und tatsächlich hegte auch das **Landesverwaltungsgericht Steiermark** Bedenken, weshalb es die Fälle dem **Europäischen Gerichtshof** vorlegte und diesen befragte, ob die den verhängten Strafen zugrunde liegenden Normen **im Widerspruch zur Dienstleistungsfreiheit** stünden.

Der **EuGH** hat sodann entschieden, dass die verhängten Strafen **nicht im angemessenen Verhältnis** zur Schwere der geahndeten Verstöße stünden und die entsprechenden Bestimmungen des AVRAG (nunmehr nahezu gleichlautend im Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes (LSD-BG) geregelt) daher **gegen die Dienstleistungsfreiheit** verstoßen würden. Das Landesverwaltungsgericht gab den Bescheidbeschwerden schließlich statt und **hob die ergangenen Strafbescheide auf**.

2. Das verwaltungsstrafrechtliche Kumulationsprinzip

Auch einem gänzlich unbefangenen Beobachter wird eine derartige Strafe für eine solche Verfehlung vermutlich unangemessen hoch erscheinen.

Die Verhängung von Strafen in dieser Höhe war (bislang) deshalb möglich, da im Verwaltungsstrafrecht **mehrere Strafen nebeneinander verhängt werden können**, wenn jemand durch mehrere selbstständige Taten mehrere Verwaltungsübertretungen begangen hat. Dies wird "**Kumulationsprinzip**" genannt. Damit unterscheidet sich das **Verwaltungsstrafrecht** wesentlich vom **gerichtlichen Strafrecht**.

Hinzu kommt, dass die beanstandeten Normen des LSD-BG eine Bestrafung "*für jeden Arbeitnehmer*", von dem keine Lohnunterlagen bereitgehalten wurden, vorsieht.

3. Unterschiedliche Meinung der österreichischen Höchstgerichte?

3.1. Die Meinung des Verwaltungsgerichtshofs

In einer vom eingangs geschilderten Fall unabhängigen Rechtssache hat der **VwGH** (RA 2019/11/0033 bis RA 2019/11/0034) zuletzt – unter Bezugnahme auf diese Entscheidung des EuGH – ausgesprochen, dass es zwar legitim ist, wenn die **Strafhöhe von der Zahl der betroffenen Arbeitnehmer abhängig gemacht wird**, dass aber bei der Bemessung der Geldstrafen zu berücksichtigen ist, dass diese auch **in ihrer Summe in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der geahndeten Verstöße stehen müssen**. Es dürfe daher – insgesamt – kein unverhältnismäßiges Ausmaß erreicht werden.

Der Auffassung des VwGH zufolge ist es maßgeblich, eine **Höchstgrenze** für die Summe aller Geldstrafen bei Verstößen gegen die Bereitstellungspflichten des LSD-BG vorzusehen. Der VwGH vertritt also die Auffassung, dass selbst wenn mehrere Arbeiter betroffen sind, **nur eine Geldstrafe verhängt werden darf**. Die Höhe dieser Geldstrafe kann aber von der Zahl der betroffenen Arbeiter abhängig gemacht werden.

Der Entscheidung des VwGH lässt sich auch entnehmen, dass die im Gesetz vorgesehene Obergrenze der Strafe pro Arbeitnehmer nunmehr als **Obergrenze für alle betroffenen Arbeitnehmer** anzusetzen ist. Weiters zitierte er den EuGH insofern, als die **Verhängung einer Mindeststrafe unzulässig** ist und durch die **Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe die Dienstleistungsfreiheit unverhältnismäßig beschränkt** wird.

Damit unterwirft der VwGH die beanstandeten Normen zwar erheblichen Einschränkungen, **wendet diese aber letztlich dennoch weiterhin an**. Diese Rechtsprechung würde für Unternehmer somit zwar bereits einen erheblichen Vorteil bringen, da nicht mehr wegen jedes Arbeitnehmers zahlreiche Strafen nebeneinander verhängt werden können, sondern lediglich **eine Strafe, für die ein Höchstmaß** gilt, das bisher pro einzelner Arbeitnehmer gegolten hat. Gleichzeitig bleiben aber auch nach wie vor **gewisse Unsicherheiten** bestehen, da sich die zu befürchtende Sanktion nicht mehr aus dem Gesetz ableiten lässt, sondern den **Gerichten im Endeffekt die Auslegung anhand der unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitserwägungen überlassen bleibt**.

3.2. Die Meinung des Verfassungsgerichtshofs

Auch der **VfGH** hat sich zuletzt auf diese EuGH-Entscheidung gestützt (VfGH vom 27.11.2019 zu GZ: E2893-2896/2019-10). Er hat dabei ebenso ausgeführt, dass die Strafdrohungen des LSD-BG gegen die europäische Dienstleistungsfreiheit verstoßen und eine derartige Gesetzesanwendung einen **Eingriff in das verfassungsgesetzlich gewährleistete Grundrecht auf Eigentum** darstellen würde.

Allerdings ging der VfGH in seinem Erkenntnis nicht auf die einschränkende Interpretation des VwGH ein, lediglich die Mindeststrafen und die Kumulation nicht mehr anzuwenden. Aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs **seien laut dem VfGH die beanstandeten Normen überhaupt nicht anzuwenden**.

Ausgehend von dieser extensiven Rechtsprechung des VfGH könnte nunmehr **jegliche Bestrafung** nach diesen gesetzlichen Bestimmungen als grundrechtswidrig erachtet werden und somit die **Anwendung dieser Bestimmungen schlechthin unzulässig** sein. Aus unternehmerischer Sicht wäre dieser Schluss zwar äußerst erfreulich, als gesichert gelten kann ein solches Verständnis aber (noch) nicht.

3.3. Empfehlungen

Diese unterschiedlichen Rechtsprechungslinien lassen den Rechtsanwender leider mit einer gewissen Unsicherheit zurück. Auch die (noch) unternehmerfreundlichere Rechtsprechung des VfGH führt nur dazu, dass die Normen unangewendet bleiben würden. Ein "Entfall" dieser Normen aus der Rechtsordnung ist damit allerdings nicht verbunden.

Es stellt sich daher die Frage, wie sich ein Unternehmer, der mit solchen hohen Strafen konfrontiert ist, am besten verhalten soll.

Da nicht absehbar ist, an welcher Rechtsprechung sich die untergeordneten Behörden und Verwaltungsgerichte orientieren, ist jedenfalls anzuraten, nachteilige Entscheidungen zu bekämpfen und eine höchstgerichtliche Entscheidung zu erwirken.

Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsansicht der österreichischen Höchstgerichte könnte schließlich auch eine Vorlage der Rechtssache an den EuGH angeregt werden – ein durchsetzbarer Rechtsanspruch darauf besteht allerdings nicht.

4. Der Gesetzgeber am Zug?

Eine "saubere" Lösung dieser Problematik wird sich letztlich nur durch einen **klarstellenden Eingriff des Gesetzgebers** erzielen lassen.

Dem **Regierungsprogramm der türkis-grünen Regierung** lässt sich entnehmen, dass **aus Anlass der jüngsten EuGH-Rechtsprechung eine Reform des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht** geplant ist, wobei die **Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Wahrung general- und spezialpräventiver Aspekte vorzunehmen** sei.

Bis **30.07.2020** ist außerdem eine **EU-Richtlinie**, die die bisherige Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen abändert, auf nationaler Ebene umzusetzen. Im Zuge dieser innerstaatlichen Umsetzung wird es auch zu einer **Novellierung des LSD-BG** kommen. Auch hier wird sich die Frage stellen, wie eine verhältnismäßige Strafnorm ausgestaltet werden kann, die den Wertungen des Unionsrechts entspricht.

Vor diesem Hintergrund könnte das Kumulationsprinzip in seiner bisherigen Ausprägung vor dem Ende stehen. Ob das Kumulationsprinzip allerdings letztendlich tatsächlich weitgehend abgeschafft bzw. reformiert wird, bleibt abzuwarten.

Fazit

Die Rechtsprechung des EuGH sowie der österreichischen Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts lässt den Rechtsanwender derzeit noch mit **gewisser Rechtsunsicherheit** zurück, sodass handelnde Organe nach wie vor die **Verhängung von hohen Verwaltungsstrafen im Sinne des Kumulationsprinzips** nicht gänzlich ausschließen können.

Abzuwarten bleibt, ob bzw. in welcher Weise der Gesetzgeber das verwaltungsstrafrechtliche System novellieren wird. Bis dahin bleibt anzuraten, nachteilige Straferkenntnisse jedenfalls zu bekämpfen.

Für eine kompetente rechtliche Beratung in all diesen Fragen stehen Ihnen die Experten der HASCH & PARTNER Anwaltsgesellschaft mbH selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

[RA DDr. Alexander Hasch](#)

[RA Mag. Reinhard Kollros](#)

[RAA Mag. Felix Bodingbauer](#)