

Das Kumulationsprinzip im Verwaltungsstrafrecht - Kurzfassung des Gutachtens von Univ. Prof. Dr. Gerhart Wielinger

Status Quo

Das Verwaltungsstrafrecht legt fest: Treffen mehrere Verwaltungsübertretungen zusammen, dann sind die Strafen nebeneinander zu verhängen. Diese Regelung nennt man **Kumulationsprinzip** (zu finden in § 22 des Verwaltungsstrafgesetzes (VStG)).

Dieses Prinzip führt in der Praxis zu Problemen. So wäre zum Beispiel ein Jugendlicher, der sein Moped so verändert hat, dass es die für derartige Fahrzeuge zulässige Höchstgeschwindigkeit überschreiten kann, und der dieses Moped über mehrere Monate hinweg täglich benutzt, für jede einzelne Fahrt zu bestrafen.

Das Kumulationsprinzip wird schon seit langem heftig kritisiert, bereits 1979 hat es Überlegungen für eine Novellierung gegeben. In der nun im vorliegenden Gutachten vorgeschlagenen Neuformulierung des § 22 VStG soll der Anwendungsbereich des Kumulationsprinzips stark eingeschränkt werden und zum Teil durch das im Justizstrafrecht geltende **Absorptionsprinzip** ersetzt werden. Das Absorptionsprinzip besagt, dass beim Zusammentreffen mehrerer strafbarer Handlungen nur eine Strafe verhängt wird. Diese Strafe ist nach dem Gesetz zu bestimmen, das die höchste Strafe androht. Es wird nur mehr ein einziges Verfahren durchgeführt, gegebenenfalls also für mehrere Verwaltungsübertretungen gleichzeitig.

Auf Grund der großen Spannweite, aber auch der Verschiedenheit rechtspolitischer Zielsetzungen im Verwaltungsrecht kommt es hier wesentlich häufiger als im Justizstrafrecht vor, dass mehrere durch eine Person begangene Übertretungen Normen verletzen, die hinsichtlich ihrer jeweiligen rechtspolitischen Zielsetzung nichts gemeinsam haben. So kann es z.B. aus Gründen der Verfahrensökonomie nicht sinnvoll sein, die Verfahren wegen einer in Vorarlberg begangenen Übertretung des Kraftfahrzeuggesetzes und einer in der Steiermark begangenen Übertretung des Naturschutzgesetzes zu verbinden und im Sinne des Absorptionsprinzips abzuhandeln.

Daher ist eine gänzliche Abschaffung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht aus Gründen der Praktikabilität nicht zweckmäßig.

Neuformulierung

In der Neuformulierung des § 22 VStG werden grundsätzlich zwei Fälle unterschieden, in denen das Kumulationsprinzip beseitigt werden soll: Erstens der Fall, dass durch mehrere zusammenhängende Taten eine Verwaltungsübertretung begangen wird. Zweitens der Fall, dass durch eine Tat bzw. mehrere zusammenhängende Taten mehrere Verwaltungsübertretungen begangen werden.

1. Mehrere Einzelhandlungen - eine Verwaltungsübertretung

Werden mehrere Einzelhandlungen begangen, die jedoch eine Einheit bilden und wird durch alle Einzelhandlungen nur eine Verwaltungsvorschrift verletzt, dann soll auch nur eine einzige Strafe verhängt werden. **Die Einzelhandlungen bilden eine Einheit, wenn eine Gleichartigkeit der Begehungsform, ein zeitlicher Zusammenhang, eine Ähnlichkeit der äußeren Begleitumstände oder eine Ausnutzung derselben Gelegenheit vorliegen.**

So wäre z.B. im oben genannten Fall des Jugendlichen mit seinem Moped sowohl eine Gleichartigkeit der Begehungsform als auch eine Ähnlichkeit der äußeren Begleitumstände anzunehmen. Es wäre daher nur eine Strafe zu verhängen.

Wenn jedoch durch mehrere selbständige Taten mehrere Verwaltungsübertretungen begangen werden, die in keinem Zusammenhang stehen, dann soll das Kumulationsprinzip aufrecht bleiben, das heißt die Strafen werden nebeneinander verhängt. So kann es z.B. wie oben erwähnt nicht sinnvoll sein, die Verfahren wegen einer in Vorarlberg begangenen Übertretung des Kraftfahrgesetzes und einer in der Steiermark begangenen Übertretung des Naturschutzgesetzes zu verbinden. In einem solchen Fall ist die Durchführung getrennter Strafverfahren und die getrennte Ahndung der jeweiligen Delikte sinnvoll.

2. Eine Tat - mehrere Verwaltungsübertretungen

Es gibt aber viele Fälle, in denen durch eine Tat oder mehrere Taten, die eine Einheit bilden, unterschiedliche Verwaltungsübertretungen begangen werden. In diesen Fällen kann es vorkommen, dass für die einzelnen betroffenen Verwaltungsvorschriften der Bund, für andere jedoch das Land zuständig ist, und dass auch die Vollziehung dieser Vorschriften in unterschiedliche Zuständigkeiten fällt.

2.1 Gesetzgebung und Vollziehung der Verwaltungsvorschrift durch denselben Kompetenzträger (Bund oder Land)

In diesem Fall soll - wenn für die verschiedenen Verwaltungsvorschriften dieselbe Behörde zuständig ist - nur ein Strafverfahren durchgeführt und nur eine einzige Strafe

verhängt werden. Die Strafe soll sich in diesem Fall im Sinne des **Absorptionsprinzips** nach dem Gesetz, das die höchste Strafe vorsieht, richten.

Führen zum Beispiel drei Arbeiter auf einem Flachdach Arbeiten durch, ohne dass eine Absturzsicherung angebracht wurde, und wurde eine Leiter nicht gegen Abrutschen gesichert, handelt es sich hierbei um mehrere Taten, die aber als Einheit zu qualifizieren sind. Die Taten verletzen verschiedene Verwaltungsübertretungen des Arbeitnehmerinnenschutzgesetzes. Zur Verfolgung ist dieselbe Bezirksverwaltungsbehörde als Bundesbehörde zuständig. Es soll in diesem Fall daher ein Verfahren durchgeführt und eine einzige Strafe verhängt werden.

Sollte jedoch der Fall eintreten, dass zur Verfolgung unterschiedliche Behörden zuständig sind, dann soll das **Kumulationsprinzip** zum Tragen kommen. Die Verfahren werden getrennt durchgeführt, und jede Behörde spricht eine Strafe aus. Es gibt aber auch hier die Möglichkeit, dass der Beschuldigte die Verhängung einer einzigen Strafe im Sinne des Absorptionsprinzips beantragen kann. In diesem Fall müssen die Behörden einvernehmlich vorgehen.

2.2 Gesetzgebung und Vollziehung der Verwaltungsvorschriften durch unterschiedliche Kompetenzträger (Bund und Land)

In diesem Fall ist eine **getrennte Durchführung** der Verfahren unumgänglich. Dies gilt sowohl dann, wenn dieselbe Behörde zuständig ist, als auch dann, wenn unterschiedliche Behörden zuständig sind.

Ist für die Verfolgung der einzelnen Übertretungen dieselbe Behörde zuständig, dann hat sie die Strafen jeweils so zu bemessen, dass die Höhe der verhängten Strafen insgesamt nicht die Höhe jener Strafe übersteigt, die in den anzuwendenden Gesetzen als höchste Strafdrohung vorgesehen ist. Sollten zwei unterschiedliche Behörden zuständig sein, dann kann der Beschuldigte beantragen, dass die Behörden bei der Strafbemessung einvernehmlich vorzugehen haben.