

Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG)

BGBI 1991/52 idF BGBI I 2013/33

I. Teil: Allgemeine Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts

Allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit

§ 1. (1) Als Verwaltungsübertretung kann eine Tat (Handlung oder Unterlassung) nur bestraft werden, wenn sie vor ihrer Begehung mit Strafe bedroht war.

(2) Die Strafe richtet sich nach dem zur Zeit der Tat geltenden Recht, es sei denn, dass das zur Zeit der Entscheidung geltende Recht in seiner Gesamtauswirkung für den Täter günstiger wäre.

IdF BGBI I 2013/33.

Übersicht

	Rz
I. Norminhalt und Regelungszusammenhang	1
II. Keine Strafe ohne einschlägiges – zum Tatzeitpunkt geltendes – Strafgesetz . . .	3
III. Nachträgliche Änderung der Rechtslage	9

I. Norminhalt und Regelungszusammenhang

Norminhalt. § 1 Abs 1 normiert das Gesetzlichkeitsprinzip im Verwaltungsstrafrecht. § 1 Abs 2 regelt die anwendbare Rechtslage bei nachträglicher Gesetzesänderung; und zwar in einer fortgesetzten Anwendung des Tatzeitrechts, soweit das zum Entscheidungszeitpunkt anwendbare Recht für den Täter nicht günstiger ist. Die Regelung des § 1 Abs 2 gilt – seit der Novelle BGBI I 2013/33 – uneingeschränkt auch für das Berufungsverfahren. **1**

Regelungszusammenhang. Das strafrechtliche Legalitätsprinzip ist verfassungsrechtlich abgesichert (Art 7 EMRK, Art 18 B-VG). Die entsprechenden kriminalstrafgesetzlichen Bestimmungen finden sich in den §§ 1, 61 StGB; das strafrechtliche Schrifttum ist weitgehend verwertbar. **2**

II. Keine Strafe ohne einschlägiges – zum Tatzeitpunkt geltendes – Strafgesetz

Keine Strafe ohne Gesetz. § 1 Abs 1 enthält die Verankerung des strafrechtlichen Legalitätsprinzips in Bezug auf „Strafen“ (zum Begriff etwa *Wessely* in *N. Raschauer/Wessely* § 1 Rz 2). Danach kann als Verwaltungsübertretung nur eine solche Tat bestraft werden, die bereits „vor ihrer Begehung mit Strafe bedroht war“ (*nullum crimen sine lege*). Der Inhalt dieser Garantie ist mehrgliedrig: **3**

- 4 Rückwirkungsverbot.** Aus dem Erfordernis einer einschlägigen Strafnorm **bereits** zum Tatzeitpunkt ergibt sich das Verbot der rückwirkenden Bestrafung einer im Tatzeitpunkt straflosen Handlung. § 1 Abs 1 richtet sich insoweit an die Vollziehung. Für den Gesetzgeber bestehen gleichartige Schranken (Art 7 EMRK). Das Verbot einer nachträglichen (rückwirkenden) **Strafverschärfung**, dass nämlich keine strengere als die zum Tatzeitpunkt angedrohte Strafe zu verhängen ist (*nulla poena sine lege*), ergibt sich aus § 1 Abs 2: Danach gilt für den Sanktionsbereich nur dann nicht Tatzeitrecht, als nachträgliche Änderungen den Täter begünstigen; nachträgliche Strafverschärfungen sind unzulässig (zB VwGH 4. 9. 1990, 89/09/0127). Keine strafverschärfende Rückwirkung – sondern eine (zulässige) bloße Anwendung eines neuen Gesetzes – liegt aber vor, wenn sich während der Begehung eines Dauerdelikts die Rechtslage verschärfend ändert (VwGH 2. 10. 2012, 2011/21/0259). Bloß rechtstechnische Umgestaltungen eines – das in Rede stehende Verhalten schon im Tatzeitpunkt erfassenden – Tatbestands sind selbstredend ohne weiteres möglich.
- 5 Analogieverbot.** § 1 Abs 1 legt auch fest, dass die Bestrafung einer Tat nur insoweit zulässig ist, als ihre „Begehung mit Strafe bedroht“ war; es besteht also das Erfordernis einer – die Tatbegehung als solche erfassenden – **einschlägigen** Strafvorschrift. Auch wenn § 1 Abs 1 VStG nicht davon spricht, dass die Tat „ausdrücklich“ mit Strafe bedroht sein muss, so ergibt sich dieses Erfordernis doch aus dem teleologischen Gesamtzusammenhang der Regelung (sog „Orientierungsfunktion der Strafgesetze“): Schon der Sprachkundige, nicht erst der Rechtskundige soll die Grenzen des strafrechtlich Verbotenen – und damit umgekehrt die Grenzen der bürgerlichen Freiheit – verlässlich bestimmen können (vgl schon VfSlg 3207/1957, 4037/1961, 9187/1981). Auch im Verwaltungsstrafrecht bildet daher der äußerst mögliche Wortsinn die Grenze belastender Strafrechtsgewinnung („Analogieverbot“). Es gilt das Verbot der analogen Anwendung der Strafgesetze zum Nachteil des Täters (VfSlg 4280/1962; VwSlg 6956 A/1966; VwSlg 7181 A/1967). Genauso unzulässig ist jede sonstige (allenfalls methodisch nicht einmal als Analogie im technischen Sinn darstellbare) – den äußerst möglichen Wortsinn einer Strafnorm überschreitende – Auslegung zu Lasten des Täters (zB VwGH 21. 4. 1997, 96/17/0488; 24. 1. 1997, 96/02/0479; 18. 1. 1991, 90/18/0236; 15. 2. 1967, 0666/66).
- 6 Kein Bestimmtheitsgebot.** § 1 enthält – obwohl sich die Garantie des strafrechtlichen Analogieverbots der Sache nach durch unklar gefasste Strafnormen entwerten ließe – kein „Bestimmtheitsgebot“. Eine diesbezügliche gesetzliche Anordnung könnte allerdings – als einfaches Gesetzesrecht – ohnedies nur programmatischer Art sein, die nachträgliche Schaffung unklarer Strafnormen (*leges posteriores*) für sich genommen aber nicht verhindern. Die maßgeblichen Bestimmtheitsanforderungen gegenüber den Verwaltungs(straf)gesetzen ergeben sich aus den einschlägigen verfassungsrechtlichen Garantien (insb Art 7 EMRK und auch Art 18 B-VG); dazu etwa *Lewisch*, Verfassung 90 ff sowie *Lewisch* in *Kneihls/Lienbacher*, Art 7 MRK Rz 1 ff. Das Klarheitsgebot des Art 7 EMRK erfordert es, dass die Strafgesetze – zumindest in deren Auslegung durch die zuständigen Gerichte – dem Einzelnen eine ausreichende Orientierung über die Grenzen des strafrechtlich Verbotenen ermöglichen.

Bei **Blankettstrafnormen** ergibt sich der Inhalt eines verwaltungsstrafrechtlichen Verbots erst in Zusammenschau von verweisender Strafnorm und verwiesenem Verbotsinhalt; die konkreten – das Strafblankett ausfüllenden – Verhaltensgebote können dabei unterschiedlicher Art (Gesetz, Verordnung, Bescheid, Regelungen des EU-Rechts) sein. Gegen eine solche Gesetzestechnik bestehen (ungeachtet der damit verbundenen „Auslagerung“ der eigentlichen Verhaltensregelung) insoweit keine Bedenken, als der Rechtsunterworfenen zum Handlungszeitpunkt

Inhalt und Grenzen des Verbotenen verlässlich zu bestimmen vermag; die Erfüllung dieser Anforderungen ist aber unverzichtbar (VfSlg 12.947/1991). Zum Ganzen eingehend *Lewisch* in *Kneihls/Lienbacher*, Art 7 MRK Rz 31 mN; auch *Thienel/Schulev-Steindl*⁵ 404.

Verbot strafbegründenden Gewohnheitsrechts. Nach hM (zB *Wessely* in *N. Raschauer/Wessely* § 1 Rz 12) gilt dieses Verbot auch im Verwaltungsstrafrecht; die Frage ist für die Praxis von sehr geringer Bedeutung. **7**

Unterlassungsdelikte. § 1 Abs 1 ordnet schon nach seinem Wortlaut an, dass der Täter (auch) für eine Unterlassung nur bestraft werden kann, soweit diese zum Tatzeitpunkt mit Strafe bedroht ist. Soweit daher Verwaltungsstrafnormen entweder **ausdrücklich** ein solches **Unterlassen verbieten** oder aber die Begehung durch Unterlassen nach ihrer **Tatbestandsformulierung** zumindest **miterfassen**, ist ein einschlägiges Unterlassen strafbar. Im Übrigen enthält das VStG aber keine – § 2 StGB vergleichbare – Erweiterungsnorm, die generell – gebunden nur an das Bestehen einer den Täter im Besonderen treffenden Rechtspflicht – alle Erfolgsdelikte auch einer Begehung durch Unterlassung öffnen würde (sog „unechte Unterlassungsdelikte“). Die überwiegende Lehre (zB *Thienel/Schulev-Steindl*⁵ 405) und die Rsp des VwGH (VwSlg 13.690 A/1992) haben aus dem Fehlen einer solchen Erweiterungsnorm abgeleitet, dass eine § 2 StGB **entsprechende unechte Unterlassungsstrafbarkeit** im Verwaltungsstrafrecht gesetzlich nicht vorgesehen ist und ihre interpretative Begründung eine solche **ohne gesetzliche Grundlage** wäre. Diese Auffassung verdient auch Zustimmung. Gegenteilig unter Berufung auf historische Überlegungen, nämlich die grundsätzliche Orientierung des VStG am damals geltenden – seinerseits keine ausdrückliche Regelung der unechten Unterlassungsdelikte beinhaltenden – Kriminalstrafrecht, aber insb *Wessely* in *N. Raschauer/Wessely* § 1 Rz 22 und VwGH 20. 9. 1966, 1765/65. **8**

Die Problematik ähnelt im Ergebnis jener nach dem FinStrG, wo der Gesetzgeber gleichfalls (allerdings durchaus bewusst) keine § 2 StGB entsprechende Regelung getroffen hat. Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer interpretativen Erschließung einer Unterlassungsstrafbarkeit im FinStrG instruktiv *Schmoller*, Grundfragen strafbaren Unterlassens bei der Abgabenverkürzung, ÖJZ 2011/43.

III. Nachträgliche Änderung der Rechtslage

Grundsatz. § 1 Abs 2 regelt den Fall, dass es im Zeitraum zwischen Tatbegehung und (behördlicher/verwaltungsgerichtlicher) Entscheidung zu einer Änderung in der anwendbaren Rechtslage kommt. Gemäß § 1 Abs 2 gilt diesfalls grundsätzlich **Tatzeitrecht**, **soweit nicht** das Recht zum **Entscheidungszeitpunkt** für den Täter **günstiger** ist. Die bis zur Novelle 2013/33 geltende gegenteilige Rechtslage, der zufolge Rechtsänderungen im Berufungsverfahren unbeachtlich waren, ist aufgehoben. Die frühere – zu § 1 Abs 2 (alt) ergangene – Rsp ist damit hinfällig. **9**

Ist das Strafverfahren einmal rechtskräftig abgeschlossen, so sind Änderungen in den Rechtsgrundlagen (Aufhebung der Strafnorm, Reduktion der Strafobergrenze) ohne Bedeutung.

Verfassungsrechtliche Vorgaben. Die aktuelle gesetzliche Regelung (idF BGBl I 2013/33) ist das Ergebnis verfassungsrechtlicher Einwände gegen die überkommene – für den Günstigkeitsvergleich auf den Zeitpunkt der Fällung des Bescheids erster Instanz abstellende und begünstigende Änderungen während des Berufungsverfahrens ausblende – Rechtslage. Nach seinem Wortlaut gebietet **Art 7 EMRK** zwar nicht die rückwirkende Anwendung eines milderen Strafgesetzes, der EGMR hat aber in einer Entscheidung der Großen Kammer – unter **10**

Bezugnahme auf Art 49 Abs 1 Grundrechte-Charta und die diesbezügliche Rsp des EuGH (EuGH 3. 5. 2005, verb Rs C-387/02, 391/02, 403/02, *Berlusconi*) – Art 7 in diesem Sinn **fortentwickelt** (EGMR 17. 9. 2009, Appl 10249/03, *Scoppola Nr 2*), VfGH (8. 3. 2012, B 1003/11) und VwGH (6. 9. 2012, 2012/09/0105) sind dieser Auffassung schon vor Inkrafttreten der Novelle BGBl I 2013/33 – in Einklang mit der Lehre (zB *Thienel/Schulev-Steindl* 400; *Walter/Kolonovits/Muzak/Stöger*⁹ Rz 719) – gefolgt. Die Gesetzesmaterialien nehmen auf die im Vorigen dargestellte europarechtliche und EMRK-rechtliche Rechtsentwicklung zur Begründung der Gesetzesänderung ausdrücklich Bezug (EBRV 2009 BlgNR 24. GP 18).

- 11 Fortgesetzte Anwendung von Tatzeitrecht, Günstigkeitsvergleich.** § 1 Abs 2 ordnet im Ergebnis die Anwendung der für den Täter günstigeren Rechtslage an; allerdings soll Tatzeitrecht (auch nach dessen Abänderung) auf einen verwirklichten Sachverhalt grundsätzlich anwendbar bleiben, soweit nicht die neue Rechtslage den Täter begünstigt (so auch § 4 Abs 2 FinStrG). Gemäß § 61 StGB gilt demgegenüber (bei weitgehend ähnlichem Ergebnis) die inverse Grundregel, dass nämlich grundsätzlich die neuen Strafgesetze auch auf früher begangene (noch nicht erledigte) Taten zurückwirken, soweit nicht Tatzeitrecht für den Täter günstiger ist. Sind das zur Tatzeit und das zum Bestrafungszeitpunkt geltende Strafrecht daher gleich streng, so bleibt es nach VStG bei der Anwendung von Tatzeitrecht, während nach StGB – infolge der grundsätzlichen Prävalenz der neuen Rechtslage – die aktuellen Strafgesetze Anwendung finden.
- 12 Zeitpunkt des Günstigkeitsvergleichs.** Zu vergleichen ist die **Rechtslage zum Tatzeitpunkt** mit jener bei **Erlassung** der jeweiligen **Entscheidung**. Hinsichtlich des Entscheidungszeitpunkts kommt es auf die jeweils geltende Rechtslage an; ändert sich die Rechtslage zwischen der Entscheidung in erster und zweiter Instanz, so ist für den Vergleich bei der Berufungsentcheidung die dann geltende (neue) Rechtslage heranzuziehen.

Wenig einsichtig hat der VwGH judiziert, dass Gesetzesänderungen, die überhaupt nur zwischenzeitlich in Geltung gestanden sind (sog „**Zwischengesetze**“, die erst nach Tatbegehung in Kraft getreten und vor der Entscheidung wieder außer Kraft getreten sind), gleichwohl Anwendung finden sollen, wenn sie für den Täter die relativ günstigsten sind (VwSlg 10.232 A/1980). Diese Sicht überzeugt nicht, weil die diesbezügliche Gesetzeslage weder Orientierungspunkt für den Täter zum Tatzeitpunkt war, noch der aktuellen rechtspolitischen Bewertung im Entscheidungszeitpunkt entspricht (ablehnend daher die hM im Kriminalstrafrecht, zB *Höpfel/U. Kathrein* in WK² StGB § 61 Rz 7 mN; idS aber die – täterfreundliche – strafgesetzliche Regelung in Deutschland gem § 2 Abs 3 dStGB).

- 13 Inhalt des Günstigkeitsvergleichs.** Der Günstigkeitsvergleich bestimmt sich inhaltlich nach den strafenbezogenen Gesamtauswirkungen der Tat für den Täter. Die diesbezügliche Rechtslage im Kriminalstrafrecht ist – nicht zuletzt wegen der Möglichkeiten bedingter Strafnachsicht – komplex. Die Rsp des VwGH beschränkt den Günstigkeitsvergleich der Sache nach auf das „Ob“ der Strafe und deren Höhe und Art (dazu Rz 17).
- 14 Beseitigung der Strafbarkeit.** Kommt es nach der Tatbegehung zur **Aufhebung der Strafnorm**, so ist die neue Rechtslage (Straflosigkeit) im Verhältnis zum Tatzeitrecht für den Täter jedenfalls günstiger. Ob die Strafnorm durch Gesetzgebungsakt aufgehoben wird oder durch Zeitablauf außer Kraft tritt („**Zeitgesetz**“) ist einerlei (vgl nochmals VwSlg 4275 A/1957). Der Wegfall einer Strafnorm führt daher in jedem Fall zur **Straflosigkeit** des Täters (so schon VwSlg 4275 A/1957; 10.202 A/1980). Dieses Ergebnis lässt sich – entgegen VwSlg 4275 A/1957 – durchaus unmittelbar aus der Gesetzesformulierung des § 1 Abs 2 ableiten, weil sich die Bestrafung auch diesfalls nach dem günstigeren Gesetz – nämlich jenem, das

die Verhängung einer Strafe nicht mehr zulässt – „richtet“. Jedenfalls aber ist es in Einklang mit dem Grundprinzip des § 1 Abs 2 teleologisch zwingend, dem Täter jegliche nachträgliche Abmilderung der gesetzlich vorgesehenen Strafe – und daher im Falle völliger Strafllosigkeit eine solche auf Null – zuteil werden zu lassen (idS VwGH 27. 4. 1995, 95/11/0012).

Im Rahmen des Günstigkeitsvergleichs **führt** insb auch eine erst nach Tatbegehung eingeführte **Subsidiarität** einer verwaltungsrechtlichen Strafnorm zu deren Unanwendbarkeit und damit **zur Strafllosigkeit** (dazu VwGH 21. 10. 1992, 92/10/0111; 24. 4. 1995, 94/10/0154). Eben ein solcher Fall liegt in Hinblick auf § 22 Abs 1 (neu) vor; dazu § 22 Rz 5.

Nur ein Fall **scheinbarer Strafllosigkeit** liegt nach hM (dazu *Höpfel/U. Kathrein* in WK² StGB § 61 Rz 10 ff; idS etwa auch *Thienel/Schulev-Steindl*^F 400) hingegen dann vor, wenn sich bei **Blankettstrafnormen** zwar der Inhalt des Blanketts reduzierend verändert, das **grundsätzliche strafrechtliche Verbot** aber – ohne Veränderung in der diesbezüglichen rechtspolitischen Bewertung – weiterhin **Bestand hat**. So, wenn eine Strafnorm (zB Strafbarkeit von Geschwindigkeitsübertretungen) aufrecht bleibt und sich bloß ihre jeweilige Ausprägung – nämlich das konkrete Tempolimit – ändert; das gesetzliche Unwerturteil als solches erfährt diesfalls keine Änderung (so auch VwGH 23. 11. 1970, 533/69). Im gleichen Sinn in Bezug auf die Verletzung eines bloß zeitlich beschränkt gewesenen Halteverbots (VwGH 16. 3. 1994, 92/03/0106) oder auch auf die nachträgliche Einführung eines 10-Minuten-Gratis Parkscheins (VwGH 26. 1. 1998, 96/17/0405). Jüngst hat der VwGH in Bezug auf das Auslaufen der Übergangsfrist für die Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die am 1. 5. 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten eine fortbestehende Strafbarkeit von zuvor verwirklichten Verstößen gegen das AuslBG mit dem Argument bejaht, dass dessen strafrechtliches Unwerturteil generell weiterhin aufrecht geblieben ist (VwGH 4. 10. 2012, 2012/09/0094).

Günstigkeitsvergleich bei fortbestehender Strafbarkeit. § 1 Abs 2 stellt für den Günstigkeitsvergleich auf das jeweils „geltende Recht“ ab. Nach der Rsp des VwGH soll es allerdings verengend bloß auf die Gesamtauswirkungen der **tatbestandlich vorgesehenen Strafe** für den Täter ankommen. Die Rsp stellt dabei auf Strafart und Strafhöhe ab und lässt sonstige – durchaus auch sanktionsrelevante – Gesichtspunkte unberücksichtigt (VwSlg 10.801 A/1982; VwGH 24. 4. 1995, 94/10/0154).

- Sieht eine Strafnorm bloß Geldstrafen vor, so ist sie im Verhältnis zu Primärarreststrafen günstiger (VwSlg 10.801 A/1982). Eine nachträgliche Erhöhung der Strafobergrenze ist – weil jedenfalls nicht begünstigend – unzulässig (VwGH 19. 6. 1990, 89/04/0249).
- Der VwGH hat den Günstigkeitsvergleich auf die tatbestandlich vorgesehene Strafe, nicht aber auf die rechtlichen Gesamtparameter der Bestrafung bezogen und daher Neuregelungen der allgemeinen Strafbemessungsvorschriften (§ 19) unbeachtet gelassen (VwSlg 10.077 A/1980).
- Verlängerungen der Verjährungsbestimmungen sollen – weil nicht unmittelbar die Strafe betreffend – beim Günstigkeitsvergleich außer Betracht bleiben (VwSlg 12.570 A/1987; VwGH 11. 9. 1979, 0523/79); allerdings darf auf diesem Weg – aus verfassungsrechtlichen Gründen – eine bereits verjährte Tat nicht wieder verfolgbar/strafbar gemacht werden (vgl auch VfSlg 11.212/1987).
- Umso mehr sind bloße Änderungen des Verfahrensrechts im Rahmen des Günstigkeitsvergleichs unbeachtlich (schon VwSlg 9794 A/1979).
- Die Rsp stellt für den Günstigkeitsvergleich allein auf Strafen im technischen Sinn ab. Administrativmaßnahmen, wie Aufenthaltsverbote oder Versagungen von Bewilligungen, sind

nach der Rsp des VwGH nicht erfasst; „Verschlechterungen“ im Verhältnis zum Tatzeitpunkt sind insoweit möglich (VwGH 23. 11. 1995, 94/18/1020; 20. 7. 1995, 95/18/0438).

§ 2. (1) Sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, sind nur die im Inland begangenen Verwaltungsübertretungen strafbar.

(2) Eine Übertretung ist im Inland begangen, wenn der Täter im Inland gehandelt hat oder hätte handeln sollen oder wenn der zum Tatbestand gehörende Erfolg im Inland eingetreten ist.

(3) Niemand darf wegen einer Verwaltungsübertretung an einen anderen Staat ausgeliefert werden, und eine von einer ausländischen Behörde wegen einer Verwaltungsübertretung verhängte Strafe darf im Inland nicht vollstreckt werden, es sei denn, dass in Staatsverträgen ausdrücklich anderes bestimmt ist.

IdF BGBl I 2008/3.

Literatur: *Lewisch*, Bet and Lose? Grenzübergreifendes Glücksspiel zwischen europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Strafrecht, Festgabe Raschauer (2008) 123; *Pichler-Drexler*, Das internationale Verwaltungsstrafrecht, ÖJZ 1956, 633; *Plöckinger*, Zur Zuständigkeit österreichischer Gerichte bei Straftaten im Internet, ÖJZ 2001, 798; *Rein*, Der räumliche Geltungsbereich einer Landesrechtsordnung, JBl 1988, 157; *Schopper/Zahradnik*, Privat- und aufsichtsrechtliche Aspekte grenzüberschreitender Bankgeschäfte im Internet, ÖBA 2003, 21; *Wessely*, Zur verwaltungsstrafrechtlichen Verfolgung ausländischer Täter, ZfV 2000, 936. Siehe auch die Lit zu § 27.

Übersicht

	Rz
I. Norminhalt und Regelungszusammenhang	1
II. Strafbarkeit nur von Inlandstaaten (§ 2 Abs 1 iVm Abs 2)	3
A. Gesetzlicher Rahmen	3
B. Handlungsort – Erfolgsort	8
C. Einzelfragen	11
D. Analoge Anwendung im Landesrecht	15
III. Staatsvertragsfordernis für Auslieferung und inländische Strafvollstreckung	16

I. Norminhalt und Regelungszusammenhang

1 Norminhalt. § 2 Abs 1 legt fest, dass – soweit die Verwaltungsgesetze nichts anderes bestimmen – nur Inlandstaaten der verwaltungsstrafrechtlichen Jurisdiktion unterliegen. Eine Tat gilt gem § 2 Abs 2 dann als im Inland begangen, wenn entweder der Handlungsort oder (bei Erfolgsdelikten) zumindest der Erfolgsort in Österreich liegt. § 2 Abs 3 regelt dem gegenüber etwas ganz anderes, nämlich die Unzulässigkeit sowohl der Auslieferung wegen Verwaltungsstrafen ins Ausland (§ 2 Abs 3 HS 1) als auch die Vollstreckung ausländischer Verwaltungsstrafen im Inland (§ 2 Abs 3 HS 2) bei Fehlen einer einschlägigen staatsvertraglichen Grundlage.

2 Regelungszusammenhang. § 2 regelt das sog „internationale (Verwaltungs-)Strafrecht“. Anders als das IPR ist das internationale (Verwaltungs-)Strafrecht kein Kollisionsrecht: Österreichische Behörden wenden nie ausländisches, sondern stets nur inländisches Verwaltungsstrafrecht an. § 2 legt idS fest, unter welchen Voraussetzungen österreichisches Verwaltungsstrafrecht auf Sachverhalte mit Auslandsberührung Anwendung findet. § 2 VStG enthält diesbezüglich eine restriktive Regelung und beschränkt die österreichische Jurisdiktion in Verwaltungsstrafsachen auf Inlandstaaten (dazu gehört Auslandshandeln nur insoweit, als die-

ses zu einem Erfolgsort in Österreich führt). Anders als das StGB, das in seinen §§ 64, 65 StGB Auslandstaten unter vielerlei Gesichtspunkten – zB sub titulo Schutzprinzip, Personalitätsprinzip oder im Wege stellvertretender Strafrechtspflege – der österreichischen Strafgewalt unterzieht, erfasst § 2 VStG Handlungen im Ausland (ohne inländischen Erfolgsort) grundsätzlich nicht; und zwar mit dem – guten – Grund des geringen diesbezüglichen Störwerts. Eine solche Ausdehnung erfolgt aber teilweise – jeweils infolge ausreichenden Inlandsbezugs völkerrechtlich zulässigerweise – in verwaltungsrechtlichen Sonderbestimmungen (vgl die Nachweise in § 27 Rz 10 ff). Für (alle) Fälle einer spezialgesetzlich begründeten österreichischen Jurisdiktion für Auslandshandlungen normiert § 27 a Abs 2 eine gemeinsame Regelung über die Behördenzuständigkeit in erster Instanz (vgl die Kommentierung ebendort).

Da es in § 2 in Bezug auf die internationale Zuständigkeit und in § 27 in Bezug auf die örtliche Behördenzuständigkeit jeweils um ähnliche Sachfragen geht, lässt sich für Einzelfragen auf die diesbezügliche ausführliche Kommentierung verweisen (vgl § 27 Rz 4 ff).

II. Strafbarkeit nur von Inlandstaten (§ 2 Abs 1 iVm Abs 2)

A. Gesetzlicher Rahmen

Grundregel. Verwaltungsrechtliche Strafbarkeit besteht gem § 2 Abs 1 **nur für Inlandstaten**; ein solcher Inlandsbezug besteht sowohl bei einem Handeln im Inland als auch bei einem inländischen Erfolgsort (§ 2 Abs 2). Auf die Nationalität des Täters kommt es dabei selbstredend nicht an; daher ist ein Ausländer – oder eine ausländische juristische Person – bei Inlandshandeln strafbar (bei juristischen Personen kann aber gerade das Vorliegen eines Inlandshandelns strittig sein, dazu Rz 12).

Inland. Der Terminus bezeichnet das **Staatsgebiet**. Dazu gehört auch der Bereich zwischen einer sog „vorgeschobenen“ ausländischen Grenzdienststelle und der Staatsgrenze (VwGH 3. 7. 1990, 90/11/0030). Diplomatische Vertretungen in Österreich befinden sich zwar im Inland; die jeweiligen Gebiete sind aber verwaltungsexempt. Österreichische Schiffe oder Luftfahrzeuge sind nicht „Inland“ iSd § 2 Abs 2; allerdings bestehen außerhalb des § 2 einige spezialgesetzliche Regelungen, die eine solche Tatbegehung der österreichischen verwaltungsstrafrechtlichen Jurisdiktion unterwerfen (vgl § 43 Abs 4 SchifffahrtsG, § 54 SeeschifffahrtsG).

Inlandstat. Der österreichischen Jurisdiktion unterliegen „**nur** die im Inland [iSd Abs 2] begangenen Verwaltungsübertretungen“. Erforderlich ist daher ein **Handlungs- oder Erfolgsort in Österreich**. Die Formulierung knüpft an die Unterscheidung zwischen Handlungsdelikten (die sich in der Pönalisierung einer gefährlichen/unerlaubten Handlung oder Unterlassung erschöpfen) und Erfolgsdelikten (bei denen der Tatbestand zusätzlich eine – nicht in der Handlung selbst bestehende – Veränderung in der Außenwelt erfordert) an; dazu Rz 8 ff und § 5 Rz 6. Die Grundregel des § 2 Abs 2 bedeutet: Handelt der Täter im Inland, so liegt stets (nämlich auch dann, wenn ein allfälliger Erfolg im Ausland eintritt) eine Inlandstat vor; handelt der Täter im Ausland, so liegt eine Inlandstat nur dann vor, wenn der jeweilige Tatbestand einen Erfolgseintritt voraussetzt und sich dieser Erfolg im Inland verwirklicht. Die österreichische Zuständigkeit für Auslandssachverhalte ist daher im Lichte des § 2 Abs 2 (auch) eine Frage der Gesetzestechnik. Erfolgsdelikte sind im Verwaltungsstrafrecht selten (vgl § 5 Rz 6 f); entsprechend schmal ist der Anwendungsbereich des Verwaltungsstrafrechts auf Auslandshandeln.

Sofern die Verwaltungsvorschriften nichts anderes bestimmen. Die Grundregel des § 2 Abs 1 und 2 gilt – nur, aber immerhin – insoweit, als der Gesetzgeber keine davon abwei-

chenden Regelungen normiert. Innerhalb der – weiten – Grenzen des völkerrechtlich Zulässigen (vgl auch VwGH 26. 3. 2008, 2007/03/0221) ist es dem Gesetzgeber unbenommen, Auslandsverhalte auch unabhängig von einem inländischen Erfolgsort der österreichischen Jurisdiktion zu unterstellen und etwa auch eine inländische Zuständigkeit für (im Ausland begangene) Ungehorsamsdelikte vorzusehen. Der Gesetzgeber hat von dieser Möglichkeit vielfach Gebrauch gemacht. Rechtstechnisch erfolgt eine solche Erweiterung der österreichischen Zuständigkeit entweder durch eine schlichte Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Norm auf Auslandshandeln oder aber im Wege einer inländischen Tatortfiktion (etwa durch Zurechnung einer im Ausland vorgenommenen Handlung an einen inländischen Begehungsort; treffend dazu *Wessely in N. Raschauer/Wessely* § 2 Rz 11). In nicht unerheblichem Ausmaß hat die Rsp eine solche Ausdehnung der österreichischen Zuständigkeit auf Auslandshandeln interpretativ herbeigeführt; und zwar dadurch, dass sie das vom Täter im Ausland verwirklichte Verhalten einem österreichischen Bezugsort (Unternehmenssitz, Behördensitz) zurechnet; dazu im Nachfolgenden bei Rz 12.

- 7 **Rechtsnatur.** Die Regeln des internationalen Strafrechts sind nicht Teil des Tatbestands (und daher nicht Bezugspunkt von Vorsatz oder Fahrlässigkeit), sondern objektive Voraussetzungen der Strafbarkeit. Ein Irrtum des Täters über die österreichische internationale Zuständigkeit ist daher als solcher bedeutungslos, kann aber gegebenenfalls wegen Verkennung eines inländischen Handlungsorts in weiterer Folge dazu führen, dass der Täter das entsprechende Verbot verkennt (entschuldigender Verbotsirrtum); solche Konstellationen sind selten.

B. Handlungsort – Erfolgsort

- 8 **Handlungsort.** Ein **inländischer Handlungsort** vermittelt stets österreichische Zuständigkeit. Der Handlungsort umfasst **Tun und Unterlassen**; es ist der Ort, an dem der Täter „gehandelt hat oder hätte handeln sollen“. Der Täter handelt im Inland, wenn er hier **zumindest einen Teil der Tathandlung** verwirklicht (VwSlg 13.698 A/1992). Der VwGH hat in einem arbeitszeitrechtlichen Kontext für die gesamte grenzüberschreitende Fernfahrt eines im Inland beschäftigten Fahrers einen inländischen Handlungsort angenommen (VwGH 26. 6. 1997, 95/11/0409 mN), umgekehrt aber bei einer längerdauernden Auslandsbeschäftigung in Ungarn auch die zugehörigen grenzüberschreitenden Fahrten (Budapest–Wien) als deren unselbständigen Annex – mit der Folge der Unanwendbarkeit des AZG – angesehen (VwSlg 14.708 A/1997).
- 9 Was **Tathandlung** ist, ergibt sich stets **aus dem jeweiligen Tatbestand**. Primärer Bezugspunkt für die Lokalisierung eines solchen **Tuns** ist bei natürlichen Personen deren „**körperliches Verhalten**“ (nochmals VwGH 18. 8. 1992, 91/12/0159). Bei schlichten Tätigkeitsdelikten (Ungehorsamsdelikten) beurteilt sich die inländische Zuständigkeit daher abschließend nach Maßgabe eines solchen – in Österreich verwirklichten – tatbildlichen Täterverhaltens (zB VwGH 18. 9. 1992, 91/12/0159). **Bsp:** Einen akademischen Grad **führt unerlaubt**, wer sich einen solchen Titel in einem in Inland zur Post gegebenen (wenngleich ins Ausland adressierten) Brief beifügt (VwGH *ibid*). Umgekehrt liegt ein UWG-rechtlich verpöntes **Angebot** (§ 28 a UWG) im Inland nicht vor, wenn die Werbesendung zunächst über die Grenze verbracht und erst **von dort an Adressaten im Ausland versendet wird** (VwSlg 13.698 A/1992). Die in der Schaltung einer Annonce in einer ausländischen Zeitung liegende Anbahnung der Prostitution geschieht nicht im Inland, mag sie auch auf eine Inlandsaktivität (Prostitution) abzielen (VwSlg 11.738 A/1985). Die unerbetene **Versendung** elektronischer Post ist – als Handlungsdelikt – verwirklicht, wenn die SMS die Sphäre des Absenders verlässt; auf

deren Einlangen beim Empfänger kommt es nicht an (VwSlg 16.297 A/2004). Der VwGH (15. 12. 2006, 2006/04/0100) hat – im UWG-rechtlichen Kontext – allerdings auch angenommen, dass die Tathandlung des **Anbietens** (von Informationen) begrifflich auch deren Zugänglich-Machen umfasst, zu dem es erst beim Einlangen (Zustellung) der Angebote beim Adressaten kommt: Erfolgt die Zustellung im Inland, liegt sohin ein inländischer Handlungs-ort vor. Diese zuletzt genannte Rsp abstrahiert vom Bezugspunkt eines körperlichen Verhaltens im Inland, da der Täter nicht im Inland handelt, sondern sich seine Handlung nur im Inland – ohne allerdings einen Deliktserfolg im technischen Sinn zu begründen – auswirkt; allemal ermöglicht eine solche – für sich genommen dogmatisch inkorrekte – Sicht das rechtspolitisch gewünschte Ergebnis, nämlich die Übermittlung einer verpönten (Werbe-) Sendung aus dem Ausland als Inlandstat (nämlich als Anbieten im Inland) zu bestrafen.

Bestellt eine ausländische juristische Person einen verantwortlichen Beauftragten im Inland, so liegt darin – weil für sich genommen nicht Teil einer Tathandlung – noch kein inländischer Handlungsort. Führt diese Bestellung aber dazu, dass die – für eine Tatbestandsverwirklichung maßgeblichen – Veranlassungen an diesem Ort zu treffen sind, dann kommt es zu einer Zurechnung des entsprechenden Sachverhalts an diesen Ort (zB diese Filiale) und die dafür verantwortlichen Beauftragten. Insoweit besteht dann inländische Zuständigkeit.

Erfolgsort. Österreichische Jurisdiktion besteht auch, wenn ein Auslandshandeln zu einem **Erfolgseintritt in Österreich** führt. Zuständigkeitsbegründend ist allein der **Eintritt** eines „zum Tatbestand gehörenden Erfolgs im Inland“. Derartige Fälle sind – weil die meisten verwaltungsstrafrechtlichen Tatbestände Handlungsdelikte sind – sehr selten. 10

Das Gesetz stellt auf den tatbestandlichen **Erfolg im technischen Sinn der Erfolgsdelikte** ab. Ob ein Delikt ein Erfolgsdelikt ist beurteilt sich – ausgehend vom Wortlaut – durch Auslegung. Ein tatbestandlicher Erfolg besteht in einer – über die bloße Verwirklichung der Tathandlung hinausgehenden – (zusätzlichen) Veränderung in der Außenwelt; maßgeblich ist, ob zum Tatbestand der Verwaltungsübertretung der Eintritt eines Schadens oder einer Gefahr gehört (vgl § 5 Abs 1, zB VwGH 6. 9. 2012, 2012/09/0059). Erfolgsdelikte sind etwa § 80 Abs 1 ForstG (VwGH 22. 9. 1980, 2791/79) oder § 23 Abs 1 StVO (VwSlg 9445 A/1977). Vereitelt eine Handlung (bloß) den Gesetzeszweck, so liegt darin – selbstverständlich – noch kein deliktischer Erfolg (VwGH 11. 12. 1996, 96/03/0251). Genausowenig liegt ein tatbestandlicher Erfolg vor, wenn die Handlung bloß eine naturalistische Zustandsveränderung bewirkt (sich die Handlung also is eines bloßen „Handlungserfolgs“ materialisiert). Maßgeblich ist (allein) der Eintritt des tatbestandlichen Erfolgs im Inland.

Ein vom Täter bloß angestrebter – aber nicht realisierter – österreichischer Erfolgsort reicht (mangels einer § 67 Abs 2 StGB vergleichbaren Norm) zur Begründung österreichischer Zuständigkeit nicht hin.

C. Einzelfragen

Internetdelikte. Die in Rz 8f und 10 dargelegten Grundsätze gelten auch für die Beurteilung von Internetdelikten. Verpönen die Verwaltungsvorschriften nicht bloß die Versendung, sondern das Anbieten eines bestimmten Inhalts, so bewirkt – im Lichte der vorerwähnten VwGH-Rsp – bei Versendung von Emails deren Einlangen in Österreich einen inländischen Tatort. Bei Schaltungen/Angeboten auf Websites fehlt es hingegen an einem solchen im Inland greifbaren Angebot. Nach der Rsp des VwGH kommt es insoweit – in Einklang mit der sonstigen, auf die körperliche Täterhandlung abstellenden Judikatur – auf die sog „**Initialhandlung**“ an. Internetangebote auf ausländischen Websites beurteilen sich im Lichte die- 11

ser Rsp daher nach dem Ort jener Handlung, die der Freischaltung des Angebots (der Website) unmittelbar vorangeht, diese also initialisiert (VwGH 22. 11. 2007, 2005/09/0181; im selben Sinn VwGH 19. 11. 2010, 2008/09/0212). Unmaßgeblich sind – weil allesamt kein Inlandshandeln des Täters begründend – die Abrufbarkeit aus dem Inland, der Sitz des Providers oder der Standort des Servers.

- 12** Die Rsp des VwGH hat bei Delikten im Zusammenhang mit dem **Betrieb eines Unternehmens** mangels sonstiger (etwa betriebsanlagenbezogener) Anknüpfungspunkte grundsätzlich den **Sitz der Unternehmensleitung** als Tatort angenommen (so etwa VwGH 15. 9. 2011, 2009/07/0180; der Ort einer konkreten Baustelle ist daher im Regelfall unbeachtlich: zB VwGH 14. 12. 2007, 2007/02/0290); der VwGH spricht bisweilen auch von einer Anknüpfung an den Unternehmenssitz „im Zweifel“ (zB VwGH 2. 2. 2012, 2011/04/0146). Dies gilt auch (und insb) – wenngleich nicht ausnahmslos – für Unterlassungsdelikte, bei denen die Zurechnung an jenen Ort erfolgt, wo die gebotene Handlung (etwa organisatorische Veranlassung) vorzunehmen ist. Dies ist im Normalfall wiederum der Sitz der Unternehmensleitung (kann aber – wenn etwa für einen abgegrenzten Bereich ein Filialleiter iSd § 9 Abs 2 bestellt ist – der Ort dieser Filiale sein); dazu ausführlich § 27 Rz 5. Eine solche Sichtweise erlaubt es zwar, Auslandssachverhalte in gewissen Grenzen einem österreichischen Tatort zuzurechnen, sie führt aber bei einem Inlandssachverhalt eines Unternehmens mit Sitz im Ausland tendenziell zu einer Zurechnung ins Ausland und damit zu einem Entfall der österreichischen Zuständigkeit für im Inland bestehende Missstände. IdS ist der VwGH in Bezug auf eine – von einem ausländischen Unternehmen veranlasste rechtswidrige Durchführung eines Tiertransports in Österreich – zum Ergebnis der Straflosigkeit gekommen (VwGH 11. 12. 1996, 96/03/0251).

Aus ebendiesem Grund hat der Gesetzgeber für eine Reihe von – insb arbeitsrechtlichen – Sachverhalten spezialgesetzlich eine Durchbrechung dieser „Auslandszurechnung“ angeordnet und in Bezug auf inländische Missstände einen inländischen Begehungsort normativ angeordnet („fingiert“) (zB § 130 Abs 7 ASchG, § 24 Abs 4 ArbIG, § 27 Abs 6 ARG, § 28 Abs 11 AZG). Zumeist stellt das Gesetz diesbezüglich auf den (inländischen) Ort ab, an dem die unterbliebene Maßnahme in Österreich festgestellt wird. Im Ergebnis liegt in solchen Fällen daher eine Inlandstat vor (dazu im Einzelnen § 27 Rz 5 sowie aus der Lit etwa *Lachmair*, ASoK 2002, 403 und *Skoczupole*, *ecolex* 2002, 449. Die (inländische) Behördenzuständigkeit ergibt sich diesfalls gem § 27 Abs 2 a (vgl die Kommentierung hiezu).

- 13** Bei **Unterlassungsdelikten** bestimmt sich der Tatort nach dem **Ort der gebotenen Handlung**. Insoweit ist (in gewissen Grenzen) auch eine normativ gefärbte Zuordnung möglich. Bei den im Schoße von Unternehmen begangenen Straftaten ist Ort der gebotenen Handlung in der Regel (wiederum) der Sitz der Geschäftsleitung (dazu mN § 27 Rz 5). Bei mehrdeutigen Verhaltensweisen (zB bewilligungsloser Betrieb) liegt allerdings im Regelfall ein Tun – und nicht ein Unterlassen – vor („Primat des strafbarkeitsausschöpfenden Tuns“); treffend *Wessely* in *N. Raschauer/Wessely* § 2 Rz 3).
- 14** **Sonderfall der „unterlassenen Behördenauskünfte“**. In Hinblick auf **unterbliebene Lenker- auskünfte** hat der VwGH – nach einer wechselvollen und widersprüchlichen Judikaturentwicklung – in der Entscheidung eines verstärkten Senats (VwSlg 14.398 A/1996) ausgesprochen, dass **Tatort** einer unterbliebenen Lenker- auskunft der **Sitz der inländischen Behörde** – und die unterlassene Lenker- auskunft eines Ausländers daher im Inland strafbar – ist. Gleiches gilt für sonstige Anzeige- und Meldepflichten (so etwa in Bezug auf die Meldeverpflichtung gem § 79 Abs 2 Z 14 AWG VwGH 18. 12. 2012, 2011/07/0171); vgl im Einzelnen die