

An das Ministerium für Infrastruktur und Justiz

Stellungnahme

Zum Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Schaffung eines Verwaltungsstrafgesetzes (VStG)

Von der Professur

für Wirtschaftsstrafrecht, Compliance und Digitalisierung

Universität Liechtenstein

1. Vorhaben allgemein

Mit der angestrebten Reform soll ein Verwaltungsstrafgesetz (VStG) für das Fürstentum Liechtenstein geschaffen werden. Geplant sind allgemeine Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts (Teil I), Regelungen zum Verwaltungsstrafverfahren (Teil II), zum Rechtsschutz (Teil III), zur Strafvollstreckung (Teil IV), zur Straftilgung, zu besonderen Konstellationen und zu den Verfahrenskosten (Teil V) sowie zum Verfahren gegen juristische Personen (Teil VI). Vergleichbare, aber eher rudimentäre Vorschriften finden sich derzeit im Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege (LVG), das teilweise auch auf das StGB verweist.¹

Das Vorhaben der Regierung verdient insgesamt Zustimmung, weil die gebündelte Regelung in einem Gesetz die Rechtsanwendung deutlich erleichtern wird.² Eine gewisse Zersplitterung der Rechtsquellen wird allerdings weiterhin bestehen und ist sogar ein Kennzeichen des Verwaltungsstrafrechts, weil die einzelnen Deliktstatbestände in den jeweiligen Materiengesetzen geregelt sind.

2. Rezeptionsvorlage

Der Entwurf (E-VStG) orientiert sich inhaltlich und sprachlich am österreichischen Verwaltungsstrafgesetz 1991 (öVStG).³ Dies ist ebenfalls nachvollziehbar, weil sich das öVStG in den letzten Jahrzehnten bewährt hat und trotz einiger Novellen durch eine klare Struktur und

¹ Vgl auch Vernehmlassungsbericht, S. 6.

² Vgl Vernehmlassungsbericht, S. 6.

³ Eine Ausnahme bildet Art 3 E-VStG, der nach schweizerischem Vorbild konzipiert wurde.

Sprache besticht. Die Bedachtnahme auf im liechtensteinischen Recht gebräuchliche Begriffe (etwa «Entscheid» statt «Bescheid», «Busse» statt «Geldstrafe») ermöglicht eine einheitliche Vollziehung und vermeidet Missverständnisse.

3. Zu Art 8 E-VStG

Hier wird das Verwaltungsstrafanwendungsrecht geregelt.⁴ Grundsätzlich wird das Territorialitätsprinzip vorgesehen, auf die Staatsangehörigkeit des Täters kommt es prinzipiell nicht an. Ist ein Verhalten am jeweiligen Tatort nicht mit Strafe bedroht (Auslandstaten), scheidet auch eine Strafbarkeit des Bestimmungs- oder Beitragstäters aus, selbst wenn dieser im Inland gehandelt hat. Eine Regelung nach dem Vorbild von § 64 Abs. 1 Z 9 StGB ist im E-VStG nicht vorhanden. Art 8 E-VStG wird allerdings subsidiären Charakter haben, sofern der Materiengesetzgeber durch spezielle Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmt.

4. Zu Art 11 E-VStG

Art 11 Abs 1 letzter Satz E-VStG lautet wie folgt: «Die §§ 5 und 6 des Strafgesetzbuches sind sinngemäss anwendbar.» Es könnte sich die Frage stellen, warum es gerade hier nötig ist, eine sinngemässe Anwendbarkeit des StGB zu statuieren. Auch die österreichische Rezeptionsvorlage § 5 öVStG enthält keine derartige Anordnung, die hM orientiert sich aber zur Interpretation von Vorsatz und Fahrlässigkeit an den Definitionen in den §§ 5 und 6 öStGB.⁵ In Materiengesetzen enthaltene Normen, die bei Übertretungen auf grobe Fahrlässigkeit im Sinn des § 6 Abs 3 StGB abstellen, sind im Fürstentum Liechtenstein eine Ausnahme (zB Art 10 EWR-Marktmisbrauchsverordnung-Durchführungsgesetz). Im Übrigen folgt das Verwaltungsstrafrecht eher der Zweiteilung in gewöhnliche (= leichte) Fahrlässigkeit einerseits und Vorsatz andererseits.

Schon der reduziertere Wortlaut der österreichischen Rezeptionsvorlage § 5 öVStG bietet – unter anderem angesichts der bedeutungsoffenen Überschrift «Schuld», die auch Art 11 E-VStG übernimmt – einen gewissen Interpretationsspielraum.⁶ Eine ohne weitere Harmonisierung angeordnete sinngemässe Überführung der StGB-Regeln könnte möglicherweise zu Auslegungsproblemen führen, etwa betreffend das Ausmass des erforderlichen

⁴ Vgl. ausf. *Papathanasiou*, Wie weit reicht die staatliche Strafbefugnis? Zum Strafanwendungsrecht im Allgemeinen und zur österreichischen Regelung im Besonderen, ZWF 2024, S. 18-30.

⁵ Vgl. *Raschauer* in *Raschauer/Wessely* (Hrsg), VStG, 3. Aufl. 2023, § 5 Rz 1.

⁶ Vgl. *Rohregger*, Das Schuldprinzip – System und Ausgestaltung im Verwaltungs- und Finanzstrafverfahren, in *Holoubek/Lang* (Hrsg), Grundfragen des Verwaltungs- und Finanzstrafverfahrens (2022) 111 (112 ff).

Sorgfaltsverstosses. Nach der österreichischen Rechtsprechung genügt allerdings zur Begehung leichte Fahrlässigkeit, wenn das Gesetz nicht anders bestimmt.⁷

Im Vernehmlassungsbericht werden ferner die Begriffe Schuld, Schuldprinzip (auch mit Verweis auf § 4 StGB) und Schuldformen (betr. Vorsatz und Fahrlässigkeit) quasi synonym verwendet.⁸ Es wäre eine Überlegung, abweichend von dem österreichischen Pendant, den Vorsatz nicht als Schuldelement zu betrachten. Denn dieses Verständnis entspricht der objektiven Unrechtslehre, die im Kriminalstrafrecht zum Zeitpunkt der Entstehung des öVStG vorherrschte. Inzwischen ist jedoch die personale Unrechtslehre die herrschende Lehre, welche den Vorsatz nicht mehr als Schuldform, sondern als Kern der Rechtsgutsbeeinträchtigung ansieht und somit als personales Unrechtselement in den Tatbestand einordnet.⁹ Dieser Lehre zufolge ist zwingend, dass die persönliche Entscheidung des Täters für die Rechtsgutsverletzung, also der Vorsatz als Entschluss zur Handlung den Unrechtstatbestand prägt.¹⁰ So gesehen könnte möglicherweise überlegt werden, die Überschrift analog zu §§ 5, 6 und 7 StGB zu ändern. Sollte das Schuldprinzip wie in § 4 StGB festgelegt werden, wäre eine entsprechende Überschrift und Formulierung der Norm strafrechtsdogmatisch passender.

5. Zu Art 13 E-VStG

Im Gegensatz zu § 12 StGB lautet die Überschrift in Art 13 E-VStG «Anstiftung und Beihilfe». Im Rezeptionsland leitet die Verwaltungslehre aus dem regulatorischen Pendant in § 7 öVStG die traditionelle Verankerung der limitierten Akzessorietät für das Verwaltungsstrafrecht ab.¹¹ Jedoch sollte dieser Schluss nicht zwingend sein. Denn sowohl die einheitliche Strafdrohung für Täter, Anstifter und Gehilfen als auch der implizite Hinweis auf Anstiftung und Beihilfe zu einer fahrlässigen Tat lassen eine Interpretation dieser Vorschrift durchaus im Sinne der Einheitstäterschaft zu, zumindest im Sinne eines Teilnahmesystems, das der Einheitstäterschaft stark angenähert ist.¹²

Wenn der liechtensteinische Gesetzgeber das im StGB verankerte Einheitstätersystem auch ins E-VStG unmissverständlich aufnehmen möchte, wäre es empfehlenswert, dies durch gezielt verwendetes Vokabular zum Ausdruck zu bringen. So könnte überlegt werden, die in der Überschrift zu Art. 13 E-VStG vorgesehenen Begriffe «Anstiftung und Beihilfe» durch die im

⁷ *Raschauer* in *Raschauer/Wessely* (Hrsg), VStG, 3. Aufl. 2023, § 5 Rz 16.

⁸ Vgl *Vernehmlassungsbericht*, S. 20.

⁹ *Kienapfel/Höpfel/Kert*, Strafrecht Allgemeiner Teil, 16. Aufl. 2020, S. 20.

¹⁰ *Kühl*, Strafrecht Allgemeiner Teil, 5. Aufl. 2005, § 5 Rz 4.

¹¹ *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrenrecht, Rz 700 ff.

¹² So *Kienapfel/Höpfel/Kert*, Strafrecht Allgemeiner Teil, 16. Aufl. 2020, S. 238 mwN.

gerichtlichen Strafrecht gebräuchlichen Begriffe «Bestimmungs- und Beitragstäter» zu ersetzen oder eine Überschrift wie in § 12 StGB zu wählen.

Ferner sei auf die besondere Konstellation der Beteiligung am Sonderdelikt hinzuweisen: Bei einer Vielzahl von verwaltungsstrafrechtlichen Tatbeständen geht es um Sonderdelikte, die nicht von jedem begangen werden können, sondern nur von demjenigen, der besondere persönliche Eigenschaften oder Verhältnisse aufweist (sog. «Intraneus»). Eine Person, welche nicht selbst Trägerin einer solchen besonderen Subjektqualitäten ist, wird «Extraneus» genannt. Um einen Extraneus wegen Beteiligung an einem Sonderdelikt bestrafen zu können, bedarf es einer Sonderregelung. Diese findet sich im StGB in § 14. Das E-VStG enthält ebenso wenig wie das öVStG eine vergleichbare Sonderregelung. In Österreich sind solche Fälle ausschliesslich im Lichte des § 7 öVStG zu beurteilen.¹³ In Liechtenstein wird es ebenso der Fall sein, es sei denn, es wird eine Sonderregelung für die Beteiligung am Sonderdelikt vorgesehen.

6. Zu Art 15 E-VStG

Im Unterschied zum österreichischen Verwaltungsstrafrecht sieht das liechtensteinische Verwaltungsstrafrecht generell keine Freiheitsstrafen vor. Dieser Zugang korreliert mit aktueller kriminologischer Forschung, wonach sich kurze Freiheitsstrafen tendenziell sogar negativ auf die Resozialisierung auswirken,¹⁴ und sollte daher beibehalten werden. Freiheitsstrafen sind damit dem gerichtlichen Strafrecht vorbehalten, wobei selbst hier ein Vorrang der Geldstrafe gegenüber der Freiheitsstrafe gilt (§ 37 StGB).

7. Zu Art 23 E-VStG

Art 23 Abs 1 E-VStG regelt das Zusammentreffen mehrerer Verwaltungsübertretungen durch eine Tat oder durch mehrere selbständigen Taten. Demnach ist dem Absorptionsprinzip entsprechend auch bei mehreren Taten auf eine einzige Busse zu erkennen.¹⁵ Die Strafdrohung richtet sich dabei nach den Delikten mit der höchsten angedrohten Strafe bzw der höchsten angedrohten Mindeststrafe. Dass durch die Tat(en) mehrere Verwaltungsübertretungen verwirklicht wurden, kann im Rahmen der Strafbemessung berücksichtigt werden (Art 21 Abs 2 E-VStG iVm § 33 Abs 1 Z 1 StGB). Im öVStG gilt hingegen das Kumulationsprinzip:

¹³ Wessely in Raschauer/Wessely (Hrsg), VStG, 3. Aufl. 2023, § 7 Rz 9.

¹⁴ Vgl Streng/Kett-Straub in Kindhäuser/Neumann/Paeffgen/Saliger (Hrsg), Strafgesetzbuch⁶ (2023) § 47 Rz 2 mN; von Heintschel-Heinegg in von Heintschel-Heinegg/Kudlich (Hrsg), BeckOK StGB⁶⁰ (Stand: 01.02.2024) § 47 Rz 1.

¹⁵ Vernehmlassungsbericht, S. 29.

Bei der Verwirklichung mehrerer Verwaltungsübertretungen sind die Strafen zusammenzurechnen. Eine nähere Begründung für das Abweichen von der Rezeptionsvorlage findet sich im Vernehmlassungsbericht nicht.

«Dasselbe» wie in Abs 1 gilt nach Abs 2 «bei einem Zusammentreffen von Verwaltungsübertretungen oder strafbaren Handlungen, die von mehr als einer Verwaltungsbehörde oder dem Landgericht zu ahnden sind». Abs 2 regelt damit zwei unterschiedliche Fälle: Zunächst wird normiert, dass das Absorptionsprinzip auch beim Zusammentreffen von Verwaltungsübertretungen gilt, die an sich von unterschiedlichen Verwaltungsbehörden zu ahnden wären. Hat jemand z.B. eine Verwaltungsübertretung nach dem Strassenverkehrsgesetz (Art 85 ff SVG) und eine nach dem Gewerbegesetz (Art 44 GewG) begangen, entscheidet darüber nach dem Wortlaut des Abs 2 eine einzige Behörde und verhängt eine einheitliche Busse. Das führt allerdings dazu, dass eine Verwaltungsbehörde mitunter Tatbestände aus einem ganz anderen Vollzugsbereich anwenden muss; und zwar selbst dann, wenn die Tatbestände durch unterschiedliche Taten verwirklicht wurden. Im konkreten Beispiel müsste etwa das nach Art 44 GewG zuständige Amt für Volkswirtschaft auch die Übertretung nach dem SVG beurteilen. Beim Kumulationsprinzip bestehen diese Schwierigkeiten hingegen nicht, weil die jeweils zuständigen Behörden grundsätzlich unabhängig voneinander entscheiden. Insofern könnte die Anwendung des Absorptionsprinzips – das zu einer Verbindung unterschiedlicher Taten in einem Verfahren zwingt – überdacht werden. Im gerichtlichen Strafverfahren begegnen der Anwendung des Absorptionsprinzips (§ 28 StGB) keine vergleichbaren Bedenken, weil hier keine Aufteilung auf unterschiedliche Vollzugsorgane besteht, sondern ohnehin immer Strafgerichte entscheiden.

Nach dem Wortlaut des Abs 2 («Dasselbe») gilt das Absorptionsprinzip darüber hinaus auch beim Zusammentreffen zwischen Verwaltungsübertretungen und vom Landgericht zu ahndenden strafbaren Handlungen. Zuständig ist nach Art 5 Abs 2 E-VStG der Richter des Landgerichts. Unklar ist, wie hier die Strafe zu bestimmen ist, wenn das gerichtliche Strafrecht nur eine Freiheitsstrafe vorsieht: Verhängt der Richter sowohl eine Freiheits- als auch eine Geldstrafe? Oder nur eine – aufgrund des Zusammentreffens höhere – Freiheitsstrafe, obwohl Verwaltungsübertretungen nach dem Entwurf ganz allgemein nicht mit Freiheitsstrafen bedroht sind? Dem österreichischen Recht ist eine solche gewaltenübergreifende Absorption, d.h. eine einheitliche Busse für Verwaltungsübertretungen und gerichtlich zu ahndende Straftaten, fremd. § 22 Abs 1 öVStG ordnet in diesen Fällen eine Subsidiarität des Verwaltungsstrafrechts an. So ist eine Tat nur dann als Verwaltungsübertretung strafbar, «wenn sie nicht den Tatbestand einer

in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet». Daher sollte die Formulierung des Art 23 Abs 2 E-VStG überdacht werden.

8. Zu Art 26 E-VStG

Art 26 Abs 2 E-VStG bestimmt die Verfolgungshandlung. Die Aufzählung der in der Klammer enthaltenen Begriffe, die den Begriff der «Amtshandlung» konkretisieren, ist nach dem Wortlaut taxativ: «(Ladung, Vorführungsbefehl, Vernehmung, Ersuchen um Vernehmung, Beratung, Strafverfügung)». Laut Vernehmlassungsbericht soll diese Aufzählung offenbar aber nur demonstrativ gelten («beispielsweise»).¹⁶ Auch die Rezeptionsvorlage enthält nach dem Wortlaut eine demonstrative Aufzählung.¹⁷ Da der Verfolgungshandlung in der Praxis wesentliche verfahrensrechtliche Bedeutung zukommt, ist diesbezüglich besondere Klarheit geboten. So lassen sich auch potenzielle Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörden und Beschuldigten reduzieren. Es wird daher empfohlen, die Divergenz zwischen Wortlaut und Erläuterungen zu bereinigen.

9. Zu Art 90 und Art 91 E-VStG

Durch die Aufhebung der massgeblichen Normen des LVG (Art 91 E-VStG) entsteht die Notwendigkeit zur Verweisanpassung in Materiengesetzen. Art 90 E-VStG ordnet daher an, in konkret aufgezählten Bestimmungen die Bezeichnung «Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege» oder «Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege (LVG)» oder «LVG» durch die Bezeichnung «Verwaltungsstrafgesetz» in der grammatikalisch richtigen Form zu ersetzen. Nach dem Wortlaut ist diese Aufzählung taxativ gemeint. Allerdings besteht eine Vielzahl – in Art 90 E-VStG bisher nicht genannter – weiterer Materiengesetze, die einschlägig auf das LVG verweisen. Einige Beispiele:

- Gesetz vom 5. November 2015 über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Gesetz)
- Gesetz vom 23. September 2010 über die Landes- und Gemeindesteuern (Steuergesetz; SteG)
- Gesetz vom 4. November 2016 über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne (CbC-Gesetz)
- Gesetz vom 19. Mai 2005 zum Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Dezember 2004 (Zinsbesteuerungsgesetz, ZBStG)
- Gesetz vom 8. November 2013 zum Abkommen zwischen Liechtenstein und Österreich über die Zusammenarbeit im Bereich der Steuern (AStA-Gesetz)

¹⁶ Vernehmlassungsbericht, S. 32.

¹⁷ Siehe § 32 Abs 2 öVStG, argumento «u. dgl.»; vgl österreichischer Verwaltungsgerichtshof 24.5.1995, 95/09/0007.

- Gesetz vom 17. März 2006 über die elektronische Kommunikation (Kommunikationsgesetz; KomG) / Gesetz vom 5. April 2023 über die elektronische Kommunikation (Kommunikationsgesetz; KomG)
- Gesetz vom 10. Dezember 2008 über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (ISG)
- Gesetz vom 15. März 2000 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen (Entsendegesetz; EntsG)

Im Sinne einer Gesamtbereinigung wird daher eine Vervollständigung der Aufzählung in Art 90 E-VStG empfohlen.

10. Zu Art 83 E-VStG

In Art 83 E-VStG ist die Rede von einem «Verfahren wegen der Verantwortlichkeit einer juristischen Person oder Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder Einzelfirma». Dem Vernehmlassungsbericht zufolge orientieren sich die Bestimmungen zur Verantwortlichkeit juristischer Personen teilweise an das öVbVG und teilweise an das Verbandsstrafrecht nach dem StGB/StPO.¹⁸ Der Adressatenkreis ist jedoch in den besagten Gesetzen (Art 83 E-VStG; § 1 Abs 2 öVbVG¹⁹; § 74a Abs. 2 StGB) unterschiedlich.

Es stellt sich vielmehr die Frage, ob eine Harmonisierung des Adressatenkreises von E-VStG und StGB in Bezug auf die Verantwortlichkeit juristischer Personen (in die eine oder andere Richtung) in Erwägung gezogen werden sollte. Bei dieser Gelegenheit sei auf den bereits gemachten Vorschlag einer Gesetzesanpassung des § 74a Abs 2 Z 1 StGB hingewiesen.²⁰ Diese Gesetzesanpassung kann dahingehend erfolgen, dass unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes nach Art 31 Abs 1 S 1 LV für die Unternehmensstrafbarkeit ein autonomer Begriff der juristischen Person zugrundegelegt wird (und nicht ein PGR-akzessorischer, wie die *lex lata* bestimmt). Als Sanktionssubjekte könnten *de lege ferenda* folgende zwei Kategorien in Betracht kommen, wobei die *lex lata* nur die erste davon erfasst: a) juristische Personen im technischen Sinne des PGR (sog. Verbandspersonen) und b) sonstige Entitäten, die durch explizite gesetzliche Bestimmungen als rechts- und handlungsfähig anerkannt werden und eintragungspflichtig sind; denn solchen Entitäten wird im Aussenverhältnis eine der juristischen Person ähnliche Stellung zuerkannt.²¹

¹⁸ Vernehmlassungsbericht, S. 80.

¹⁹ Wortlaut: «Verbände im Sinne dieses Gesetzes sind juristische Personen sowie eingetragene Personengesellschaften und Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigungen».

²⁰ Papathanasiou, Zum Begriff der juristischen Person iSd § 74a Abs. 2 Z. 1 StGB – Zugleich Vorschlag einer Gesetzesanpassung, LJZ 2023, S. 109-118.

²¹ Papathanasiou, LJZ 2023, S. 113.

11. Zusammenfassung

Die Reform des liechtensteinischen Verwaltungsstrafrechts ist ein grundlegendes und bedeutendes Vorhaben, das nunmehr durch die Schaffung eines einheitlichen VStG die Rechtsanwendung deutlich vereinfachen wird. Inhaltlich kann dem Entwurf des VStG und den Ausführungen im Vernehmlassungsbericht weitgehend zugestimmt werden. Dies betrifft sowohl die grundsätzliche Orientierung am öVStG als auch punktuelle Abweichungen davon.

Vaduz, den 27.5.2024

Professur für Wirtschaftsstrafrecht, Compliance und Digitalisierung

Universität Liechtenstein