

AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG, LANDESAMTSDIREKTION

1014 Wien, Herrngasse 11-13

Parteienverkehr Dienstag 8-12 Uhr
und 16-19 Uhr

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1014

An das
BundeskanzleramtBallhausplatz 2
1014 Wien

Beilagen

LAD-VD-0001/152

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

St. Othwanger

Fehl: CLARENZENTWURF	
Z' 50	-GE 936
Datum: 25. SEP. 1986	
Verteilt 26. SEP. 1986 <i>Kenz</i>	

Bezug	Bearbeiter	(0 22 2) 63 57 11 Durchwahl	Datum
601.861/7-V/1/86	Dr. Liehr	2093	23. September 1986

Betrifft

Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz durch Bestimmungen über Verwaltungsstrafbehörden ergänzt wird

Die NÖ Landesregierung knüpft an ihre Stellungnahme vom 15. Juli 1986 (LAD-VD-0066/10) betreffend den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit an. In dieser Stellungnahme hat die NÖ Landesregierung die Meinung zum Ausdruck gebracht, daß im Bereich des Verwaltungsstrafrechtes auf die Verhängung von Primärarreststrafen überhaupt verzichtet werden könnte. Der Verzicht auf Primärarreststrafen im Verwaltungsstrafrecht und die Kontrolle der Vollstreckung von Ersatzarreststrafen durch ein konventionsgemäßes Tribunal könnten das aufwendige Verfahren vor - als Tribunalen konstruierten - Verwaltungsstrafbehörden ersparen.

In der Aussendung des seinerzeitigen Entwurfes eines Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit wurde ersucht, ungeachtet des sachlichen Nahebezuges zwischen der Neuordnung des Schutzes der persönlichen Freiheit und dieser institutionellen Garantie bei der Stellungnahme von der Behandlung der organisatorischen Fragen abzusehen.

- 2 -

Die organisatorischen Probleme dürfen nun nachgetragen werden:

1. Zu den organisatorischen Problemen und den Kosten

Ausgehend von einer im Bereich des Amtes der NÖ Landesregierung durchgeführten Erhebung der im Jahre 1985 entschiedenen Berufungsfälle in Verwaltungsstrafverfahren, ist damit zu rechnen, daß für den Bereich der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung 7 Senate (= 21 Mitglieder) eingerichtet werden müßten. Die NÖ Landesregierung geht bei der Schätzung des Personalaufwandes davon aus,

- o daß nur ein sehr geringer Teil von Entscheidungen durch einzelne Mitglieder der Verwaltungsstrafbehörde erledigt werden kann und im Regelfall in Senaten entschieden wird
- o daß die Rechte des Art. 6 Abs. 3 MRK im Verfahren vor den Verwaltungsstrafbehörden garantiert sein müssen und
- o daß eine Mischverwendung von Bediensteten zum Teil in der Verwaltungsstrafbehörde und zum Teil in einer Abteilung des Amtes der NÖ Landesregierung unzulässig ist (vgl. das Gutachten des Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst vom August 1986).

Der Bedarf von 21 Mitgliedern der Verwaltungsstrafbehörde gegenüber derzeit einem (rechnerischen) Stand von 7 voll ausgelasteten Sachbearbeitern (Juristen) ergibt sich aus

- o der geringeren Arbeitskapazität des berichterstattenden Senatsmitgliedes gegenüber einem Sachbearbeiter in einer Fachabteilung des Amtes der Landesregierung (Verhandlungsaufwand, Beratungsaufwand, Korrekturen des Entwurfes) und aus
- o dem Aufwand für die Tätigkeit eines Beisitzers (Studium des Entwurfes, alternative Überlegungen, Verhandlungsaufwand, Beratungsaufwand).

- 3 -

Das geschätzte Erfordernis von 21 Mitgliedern der Verwaltungsstrafbehörde könnte nur zu etwa einem Drittel durch Einsparungen im Amt der Landesregierung gedeckt werden.

Versucht man den Mehraufwand für das Land Niederösterreich nur auf dem Sektor der Personalkosten und der Raumkosten grob zu beziffern, so ergibt sich allein in der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung ein Mehraufwand von mindestens 10 Millionen Schilling pro Jahr. Der Mehraufwand, der sich aus dem Zuständigkeitsübergang von der Sicherheitsdirektion auf die Verwaltungsstrafbehörden ergibt, kann mangels Unterlagen derzeit überhaupt nicht abgeschätzt werden. Es muß deshalb vorsichtigerweise von einem Mindestbedarf gesprochen werden, weil nicht berücksichtigt ist,

- o daß den Verwaltungsstrafbehörden nach dem Entwurf (durch Gesetz) auch andere Angelegenheiten in Verwaltungsstrafsachen als Berufungen zugewiesen werden können (z.B. Haftprüfungsverfahren)
- o in welchem Ausmaß Beschwerden gegen "faktische Amtshandlungen" (Art. 107 Abs. 2 des Entwurfes) zu erwarten sind und inwieweit
- o die vorgesehenen Anträge in Gnadensachen die Verwaltungsstrafbehörden belasten werden.

Weiters ist - vor allem im Hinblick auf das Recht, Fragen an die Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung der Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen wie die der Belastungszeugen zu erwirken (Art. 6 Abs. 3 lit. d MRK) noch zu überlegen, ob mit Rücksicht auf die Größe des NÖ Landesgebietes nicht eine Dezentralisierung der Verwaltungsstrafbehörde z.B. in den vier Vierteln Niederösterreichs erforderlich wäre, was einen weiteren Aufwand zur Folge hätte.

- 4 -

Schließlich ist vom Standpunkt der Verwaltungsorganisation noch zu bedenken, daß die Verwaltungsstraßbehörden mit besonders qualifizierten Mitgliedern ausgestattet werden müßten. Diese Voraussetzung und die Notwendigkeit, diese Behörde "mit einem Schlag" einzurichten, müssen zwangsläufig dazu führen, daß das zusätzliche Personal nicht neu aufgenommen werden kann, sondern aus dem bestehenden Apparat des Amtes der Landesregierung ergänzt werden muß. Die Abgänge in den Fachabteilungen des Amtes der Landesregierung müßten jedoch durch Mitarbeiter der Bezirkshauptmannschaften und durch Neuaufnahmen aufgefüllt werden. Dadurch ist jedenfalls innerhalb eines Einarbeitungszeitraumes von mindestens 5 Jahren die fachliche Kapazität sowohl der Abteilungen des Amtes der Landesregierung als auch der Bezirkshauptmannschaften geschwächt.

Diese vorhersehbaren organisatorischen Schwierigkeiten sowie die zu erwartenden Mehrkosten müßten in Relation gesetzt werden zu den Vorteilen eines Verzichtes auf den Vorbehalt zu Art. 5 MRK.

Um diese Vorteile bewerten zu können, genügt es nach Meinung der NÖ Landesregierung nicht, auf den - von der Republik Österreich erwarteten - Verzicht auf den Vorbehalt zu Art. 5 MRK und die "formell" konventionsgemäße Organisation der Verwaltungsstraßbehörden hinzuweisen. Es müßte vielmehr aufgezeigt werden, welche materiellen Verbesserungen des Rechtsschutzes durch die Neuregelung der Verwaltungsstrafrechtspflege zu erwarten sind.

Jedenfalls muß im Hinblick darauf, daß die konventionskonforme Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems - unabhängig von der gewählten Organisationsform - eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder ist, darauf hingewiesen werden, daß die finanziellen Folgen keineswegs die Länder allein treffen dürfen.

- 5 -

2. Verwaltungsstraßbehörden oder Landesverwaltungsgerichte

Gelangt man auf Grund der zu Punkt 1 vorgeschlagenen Prüfung zu dem Ergebnis, daß der Rechtsschutz auch materiell verbessert würde und daß diese Verbesserung die zu erwartenden Nachteile überwiegen würde, dann sollten die Verwaltungsstraßbehörden nicht nur materiell sondern auch formell als Landesverwaltungsgerichte eingerichtet werden.

Der Entwurf sieht vor, daß die Mitglieder der Verwaltungsstraßbehörde

- o in Ausübung ihres Amtes an keine Weisungen gebunden sind und
- o für mindestens 5 Jahre ernannt werden.

Aus dem erwähnten Gutachten des BKA-VD vom August 1986 ergibt sich weiters, daß die Mitglieder der Verwaltungsstraßbehörde

- o nicht gleichzeitig (weiterhin) im Amt der Landesregierung tätig sein dürfen (Ausschluß der Mischverwendung).

Vergleicht man diese Stellung der Mitglieder mit den Eigenschaften der Art. 86 bis 88 B-VG, die den Richter ausmachen, so fehlen den ersteren nach dem Wortlaut des Entwurfes

- o die Ernennung gemäß Art. 86 B-VG
- o die feste Geschäftsverteilung gemäß Art. 87 Abs. 3 B-VG
- o die Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit gemäß Art. 88 B-VG.

Es ist jedoch zu erwarten, daß in den die Organisation regelnden Landesgesetzen die feste Geschäftsverteilung sowie die Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit während des Beststellungszeitraumes verankert wird. Die Stellung der Mitglieder der Verwaltungsstraßbehörde wird sich daher von jener der Richter nur durch den Beststellungsvorgang (Bundespräsident bzw. Bundesminister gemäß

- 6 -

Art. 86 B-VG und Landesregierung gemäß Art. 107 B-VG) unterscheiden.

Die Tatsache, daß die vorgesehenen Verwaltungsstraßbehörden nicht nur als Tribunale im Sinne der MRK anzusehen sind, sondern daß ihnen auch nach materiellem Verfassungsverständnis Gerichtsqualität zukommt, rechtfertigt es nach Ansicht der NÖ Landesregierung, den kleinen - aber aus föderalistischer Sicht doch so bedeutsamen - Schritt zu tun und die Länder an der Gerichtsbarkeit zu beteiligen.

Würde dieser Schritt nicht getan, so wäre die Verwaltungsstraßbehörde gegenüber den "formellen" Gerichten - trotz der in den Art. 133 Z. 2 und 144 Abs. 1 des Entwurfes vorgesehenen eingeschränkten Zuständigkeit des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshofes - schwer benachteiligt. Als Beispiel sei hier nur angeführt, daß die Verwaltungsstraßbehörde kein Recht hätte, Verordnungen beim Verfassungsgerichtshof anzufechten, da dieses Recht gemäß Art 89 B-VG nur Gerichten zusteht. Aber gerade in Verkehrsstrafsachen kann die Frage der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen auch in Bagatellfällen eine entscheidende Rolle spielen.

Die Problematik, daß die Verwaltungsstraßbehörden zwar materiell, aber nicht formell als Gerichte eingerichtet werden, zeigt sich auch bei einem allfälligen Kompetenzkonflikt zwischen den Verwaltungsstraßbehörden und anderen Verwaltungsbehörden.

Sollte in Hinkunft zwischen den Verwaltungsstraßbehörden und den Gerichten ein Kompetenzkonflikt entstehen, so wäre nach Art. 138 Abs. 1 lit. a B-VG der Verfassungsgerichtshof zu dessen Lösung berufen. Sollte ein solcher Konflikt zwischen Verwaltungsbehörden des Bundes und den Verwaltungsstraßbehörden entstehen, so entscheidet hierüber der Verfassungsgerichtshof nach Art. 138 Abs. 1 lit. c zweiter Fall B-VG (vgl. VfSlg. 3858/1960).

- 7 -

Die Bundesverfassung trifft jedoch (noch) keine Regelung für den Fall, daß ein Kompetenzkonflikt zwischen den Verwaltungsstrafbehörden und den übrigen Behörden der Länder in deren selbständigen Wirkungsbereich auftritt. Eine Anwendung der Regelung des § 5 AVG 1950 verbietet sich deshalb, weil die Verwaltungsstrafbehörden und die Behörden der Länder keine gemeinsame Oberbehörde haben.

3. Zu den einzelnen Bestimmungen:

3.1 Zu Art. 107 Abs. 1:

3.1.1 Aufgabenzuweisung:

Die Verwaltungsstrafbehörden sollten nach dem Entwurf über Berufungen und sonstige ihnen zugewiesene Angelegenheiten in Verwaltungsstrafsachen entscheiden. Nach den Erläuterungen soll unter "sonstige ihnen zugewiesene Angelegenheiten" auch die Entscheidung über die außerordentlichen Rechtsmittel, wie die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand oder die Wiederaufnahme eines Strafverfahrens der Verwaltungsstrafbehörde übertragen werden. Es scheint jedoch unsystematisch, wenn in der Bundesverfassung einerseits ausdrücklich das Rechtsmittel der Berufung genannt wird, während die Entscheidung über die außerordentlichen Rechtsmittel erst durch einen Akt des einfachen Gesetzgebers übertragen werden soll. Außerdem ist nicht klar, ob diese Übertragung durch den Materiengesetzgeber oder den Verfahrensrechtsgesetzgeber erfolgen soll.

Im Hinblick auf die vorstehenden Ausführungen betreffend die Einrichtung einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit sollte außerdem die Möglichkeit für den Materiengesetzgeber offenstehen, diesen neu zu schaffenden Behörden neben den Verwaltungsstrafsachen auch andere Verwaltungsmaterien zuzuweisen.

- 8 -

3.1.2 Finanzstrafsachen:

Von der Zuständigkeit der Verwaltungsstraßbehörden sollen Finanzstrafsachen und Disziplinarangelegenheiten ausgenommen sein.

Unter Finanzstrafsachen werden zwar im allgemeinen Verwaltungsstrafverfahren verstanden, welche von Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Einhebung der Bundesabgaben abgeführt werden, doch sind im Bereich der für Gemeindeangelegenheiten zuständigen Abteilung des Amtes der NÖ Landesregierung landesgesetzliche Vorschriften zu vollziehen, die eine inhaltliche Identität mit den von den Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zu vollziehenden verwaltungsstrafrechtlichen Vorschriften aufweisen. So decken sich die Tatbilder der §§ 48 bis 51 des Finanzstrafgesetzes mit den Tatbildern des § 240 Abs. 1 der NÖ Abgabenordnung 1977. Jedenfalls müßte klargestellt werden, ob unter "Finanzstrafsachen" des in Aussicht genommenen Art. 107 Abs. 1 B-VG auch solche Strafverfahren zu verstehen sind, die nach den abgabenverfahrensrechtlichen Vorschriften der Länder durchzuführen sind, oder ob dies nicht der Fall ist.

3.1.3 "Unparteiische Behörde":

Die Bezeichnung "unparteiische Behörde" wirft zweierlei Probleme auf:

Zum einen könnte diese Formulierung dahingehend mißverstanden werden, daß andere Behörden mit verfassungsgesetzlicher Billigung "parteiisch" sein dürften. Die Unparteilichkeit aller Behörden der staatlichen Verwaltung ergibt sich wohl zwingend aus Art. 18 Abs. 1 B-VG und aus dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Gleichheitsgrundsatz.

Zum anderen könnte es die Unparteilichkeit der Verwaltungsstrafbehörde erfordern, daß im Verfahren neben dem Beschuldigten auch ein "Ankläger" aufzutreten hätte. Die derzeitige Konstruktion des

- 9 -

Verwaltungsstrafrechtes, die auch in der Berufungsinstanz die Funktion des "Richters" und "Anklägers" in einer Person vereinigt, läßt die geforderte "Unparteilichkeit" nur bedingt zu. Es sollte daher darauf verzichtet werden, den der Bundesverfassung fremden Begriff der "unparteiischen Behörde" aus dem Wortlaut der MRK zu übernehmen.

3.1.3 Wesensmerkmale eines Gerichtes:

Die Tatsache, daß nach dem Wortlaut des Entwurfes bloß die Weisungsungebundenheit als ausdrückliches Wesensmerkmal der Mitglieder der Verwaltungsstrafbehörde genannt ist, könnte Zweifel darüber aufkommen lassen, ob der Organisationsgesetzgeber die Verwaltungsstrafbehörde mit allen Wesensmerkmalen eines Gerichtes (wie z.B. feste Geschäftsverteilung, Unabsetzbarkeit, Unversetzbarkeit) ausstatten kann. Wie bereits im allgemeinen Teil der Stellungnahme erwähnt, wird dies in der Praxis wünschenswert sein. Es sollte daher klargestellt werden, daß der Landes- als Organisationsgesetzgeber die neue Behörde mit allen Wesensmerkmalen eines Gerichtes ausstatten kann.

3.1.4 Ernennung der Mitglieder:

Im Entwurf ist vorgesehen, daß ein Drittel der Mitglieder aufgrund eines Vorschlages der Bundesregierung zu ernennen sind. Als Motiv für diese Regelung führen die Erläuterungen den Umstand an, daß in die Zuständigkeit der Verwaltungsstrafbehörden auch die Verwaltungsstrafsachen der unmittelbaren Bundesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung fallen werden. Die Erläuterungen sehen es als gerechtfertigt an, wenn auch der Bundesregierung ein gewisser Einfluß auf die Zusammensetzung der Verwaltungsstrafbehörden eingeräumt wird.

Dieser Argumentation kann seitens der NÖ Landesregierung nicht gefolgt werden. Der Bundesregierung bzw. den zuständigen Bundesministern kommt derzeit kein Einfluß darauf zu, welche Personen

- 10 -

im Amt der Landesregierung mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung betraut werden. Die beabsichtigte Regelung würde daher einen bedeutenden Eingriff in die Organisationskompetenz der Länder bedeuten. Die NÖ Landesregierung hat allerdings Verständnis dafür, daß die in der unmittelbaren Bundesverwaltung tätigen Sachbearbeiter von Berufungsfällen in Verwaltungsstrafsachen die Möglichkeit erhalten sollen, Mitglieder der neuen Behörden zu werden. Die NÖ Landesregierung spricht sich daher dafür aus, daß das Vorschlagsrecht der Bundesregierung hinsichtlich eines Drittels der Mitglieder der neuen Behörde in ein Recht der Landesregierung auf Ernennung von Bundesbediensteten zu Organwaltern der neuen Behörde umgewandelt wird.

3.2 Zu Art. 107 Abs. 2:

Zu der im Art. 107 Abs. 2 vorgesehenen Beschwerdemöglichkeit ist zu bemerken, daß mit einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Beschwerdefällen aus dem Gebiet der Gemeindeverwaltung zu rechnen sein wird.

Wie aus der Bearbeitung von sogenannten "Aufsichtsbeschwerden" bekannt ist, werden in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Fällen von Gemeindeorganen - gestützt auf die Bestimmungen ortspolizeilicher (§ 33 NÖ Gemeindeordnung 1973) und gemeindebehördlicher Durchführungsverordnungen - Akte gesetzt, welche unter Umständen als Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu werten wären.

In den letzten Jahren ist - offensichtlich in Unkenntnis der Bestimmungen der Art. 131a und 144 B-VG bzw. wegen des mit der Beschwerdeführung verbundenen Kostenrisikos - eine Rechtsverfolgung durch Betroffene gegen derartige Akte häufig vor den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts unterblieben. Die Betroffenen haben sich vielmehr mit den oben erwähnten Eingaben an die Gemeindeaufsichtsbehörden zu behelfen gesucht.

- 11 -

3.3 Zu Art. 107 Abs. 3:

Es ist nicht einzusehen, weshalb das - neu einzuführende - Gnadenrecht des Bundesministers, des Landeshauptmannes und der Landesregierung an einen Antrag der Verwaltungsstraßbehörde gebunden werden soll. Das bloße Verweisen auf die seinerzeitige Regelung des Art. 11 Abs. 5 B-VG vermag nicht zu überzeugen.

3.4 Zu Artikel II:

Da legislatische Maßnahmen z.B. auf dem Gebiet des Gemeinderechtes durch die Aussicht genommene Novelle unumgänglich sein werden, sollte der Zeitpunkt des Inkrafttretens so festgelegt werden, daß hierfür genügend Zeit bleibt.

Dem Präsidium des Nationalrates werden u.e. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme übermittelt.

NÖ Landesregierung
L u d w i g
Landeshauptmann

- 12 -

LAD-VD-0001/152

1. An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
2. an alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder
des Bundesrates
3. an alle Ämter der Landesregierungen
(zu Händen des Herrn Landesamtsdirektors)
4. an die Verbindungsstelle der Bundesländer

zur gefälligen Kenntnisnahme

NÖ Landesregierung
L u d w i g
Landeshauptmann

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

