

*16/SN-265/ME***Amt der o.ö. Landesregierung**

Verf(Präs)-900045/143-PesW

Linz, am 22. September 1986

DVR.0069264

Bundesverfassungsgesetz, mit dem  
 das Bundes-Verfassungsgesetz durch  
 Bestimmungen über Verwaltungs-  
 strafbehörden ergänzt wird;  
 Entwurf - Stellungnahme

Befr. GESETZENTWURF	
Zl.	30
Datum:	1. OKT. 1986
Verteilt	1. 10. 86 J

An das

Präsidium des Nationalrates

Dr. Karl Renner-Ring 3  
 1017 Wien

*Sti Atzwaraner*

In der Beilage werden 25 Mehrabdrucke der h. Stellungnahme  
 zu dem vom Bundeskanzleramt versandten Gesetzentwurf über-  
 mittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:

H ö r t e n h u b e r

Landesamtsdirektor

25 Beilagen

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung:*Herrn -*

**Amt der o.ö. Landesregierung**

Verf(Präs)-900045/143-PesW

Linz, am 22. September 1986

-----  
DVR.0069264

Bundesverfassungsgesetz, mit dem  
das Bundes-Verfassungsgesetz durch  
Bestimmungen über Verwaltungs-  
strafbehörden ergänzt wird;  
Entwurf - Stellungnahme

Zu GZ 601.861/7-V/1/86 vom 3.7.1986

An das

Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2  
1014 Wien

Das Amt der o.ö. Landesregierung beeindruckt sich, zu dem mit der  
do. Note vom 3. Juli 1986 versandten Gesetzentwurf wie folgt  
Stellung zu nehmen:

1. Allgemein ist darauf hinzuweisen, daß die beabsichtigte Schaffung von unabhängigen, unparteiischen und wiedergutsfreien Verwaltungsstrafbehörden erhebliche finanzielle Belastungen der Länder bewirken wird. Dies gilt selbst für den Fall, daß eine sog. Mischverwendung, z.B. von Landesbediensteten, einerseits bei den Verwaltungsstrafbehörden und andererseits etwa beim Amt der Landesregierung realisiert würde, wobei die Personalkosten etwas geringer gehalten werden könnten.

Im Hinblick auf § 4 F-VG 1948 werden daher Verhandlungen über eine Berücksichtigung dieser Mehrbelastungen der Länder im Finanzausgleich bzw. über eine Beteiligung des Bundes am Personal- und Sachaufwand durchzuführen sein. Dies muß umso mehr dann gelten, wenn

- 2 -

das im Art. 107 Abs. 1 des Entwurfes vorgesehene Vorschlagsrecht der Bundesregierung geltendes Recht werden soll.

2. Zur Frage der Zulässigkeit der Mischverwendung von Personen sowohl in der Verwaltungsstrafbehörde als auch in einer anderen Verwaltungsbehörde wurde von der Verbindungsstelle der Bundesländer mit dem Schreiben vom 19. August 1986, VST-1828/17-1986, das von der Landeshauptmännerkonferenz am 13. Juni 1986 angeregte Gutachten des Bundeskanzleramtes zur Verfügung gestellt. Das Bundeskanzleramt kommt darin zum Ergebnis, daß "eine Mischverwendung ... unter dem Gesichtspunkt des Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention rechtlich nicht zulässig ist." Dieses strikt formulierte Ergebnis überrascht vor allem deshalb, weil vom Bundeskanzleramt im Begründungszusammenhang des Gutachtens in methodisch unzulässiger Weise mit keinem Wort das für den Problemkreis zentrale Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 17. Oktober 1985, G 68/85 u.a., erwähnt, geschweige denn diskutiert wird. In seinem Erkenntnis vom 17. Oktober 1985, G 68/85 u.a., hat der Verfassungsgerichtshof nämlich mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß eine Mischverwendung (im Anlaßfall in der als Gericht gemäß Art. 6 MRK einzustufenden Tiroler Landesgrundverkehrsbehörde und im Amt der Tiroler Landesregierung) dem Grunde nach gerade nicht gegen Art. 6 MRK verstößt. Der Verfassungsgerichtshof vermag sich dabei - zu Recht - vorrangig auch auf jene Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes zu stützen, die das Bundeskanzleramt als Basis für seine gegenteilige Ansicht anführt (konkret Fall Sramek). Das Bundeskanzleramt gesteht in diesem Sinn im Verlauf des Begründungszusammenhangs seines Gutachtens auch

zu, daß sich aus "der bisherigen Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (ergibt), ... daß eine solche (Mischverwendung) ... grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist.". Dem Bundeskanzleramt ist wohl recht zu geben, daß eine Mischverwendung etwa derart, daß eine Person, die in der ersten Instanz in Verwaltungsstrafsachen und in der Verwaltungsstrafbehörde tätig ist, im Einzelfall gegen Art. 6 MRK verstößen könnte. Dies vermag freilich am Grundsatz nichts zu ändern, sodaß etwa eine Mischverwendung beim Amt der Landesregierung und auf derselben Ebene bei der Verwaltungsstrafbehörde nicht von vornherein gegen Art. 6 MRK verstößt, wie dies das Bundeskanzleramt zum Ausdruck bringt.

Selbst die vom Bundeskanzleramt mehrfach betonte "erhöhte Sensibilität" von Strafsachen vermag am Grundsatz nichts zu ändern, daß eine Mischverwendung gegen Art. 6 MRK generell eben nicht verstößt. Dies nicht nur deshalb, weil davon durchwegs die europäischen gerichtlichen Instanzen ausgehen bzw. ebenso der Verfassungsgerichtshof, sondern auch deshalb, weil - jedenfalls dem Grunde nach - im Art. 6 MRK Zivil- und Strafrechtsachen hinsichtlich der organisatorischen Anforderungen an die für solche Angelegenheiten zuständigen Gerichte völlig gleich behandelt werden.

Von dieser Verfassungsrechtslage gehen offenbar sowohl der Bundesgesetzgeber als auch (anderenorts) das Bundeskanzleramt selbst aus, wie die Erläuterungen zu Art. 107 Abs. 1 des Entwurfes beweisen: In den Erläuterungen wird nämlich ausgeführt, daß "eine organisatorische Einbindung der Finanzstrafsachen in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsstrafbehörden weder organisatorisch zweckmäßig noch verfassungsrechtlich geboten (ist)". Begründet wird dies im einzelnen damit,

- 4 -

daß im Bereich des Finanzstrafrechts "zudem in jüngster Zeit Maßnahmen getroffen wurden, um die Rechtslage in diesem Bereich den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention anzupassen." Zu verweisen ist nun darauf, daß die nach § 66 ff Finanzstrafgesetz eingerichteten Spruch- bzw. Berufungssenate als Gerichte im Sinne des Art. 6 MRK gewertet werden, obwohl sie offensichtlich vom Prinzip der Mischverwendung vor allem von Beamten des höheren Finanzdienstes geprägt sind, wie sich aus dem Wortlaut der §§ 66 und 72 Finanzstrafgesetz ergibt.

In diesem Sinn wird in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend eine "Finanzstrafgesetznovelle 1985", 668 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XVI. GP, folgendes festgestellt: "Die im Finanzstrafgesetz schon bisher vorgesehenen Spruch- und Berufungssenate erfüllen die von der Konvention gestellten Anforderungen. Allfällige Bedenken hinsichtlich der Unparteilichkeit der beamteten Senatsmitglieder, wie sie vom Europäischen Gerichtshof im Fall Sramek geäußert wurden, werden von diesen zum Anlaß zu nehmen sein, sich als Mitglieder des Spruchsenates gemäß § 72 Abs. 1 lit. e der Amtsausübung zu enthalten." In der von den Erläuterungen zu Art. 107 Abs. 1 des Entwurfes angesprochenen und auf dieser Basis erlassenen Finanzstrafgesetznovelle 1985, BGBI.Nr. 571, sind auch tatsächlich keine Änderungen betreffend die Organisation dieser Gerichte im Sinne des Art. 6 MRK enthalten.

Bezeichnenderweise berufen sich also gerade auch die Erläuterungen zur RV betreffend die Finanzstrafgesetznovelle 1985 auf den vom Bundeskanzleramt für die gegenteilige These in Anspruch genommenen Fall Sramek.

3. Zum übermittelten Bundesverfassungsgesetzentwurf wird im einzelnen bemerkt:

Zu Art. I Z. 1:

- a. Angeregt wird, den Materiengesetzgebern ausdrücklich die Möglichkeit einzuräumen, über die im Art. 107 des Entwurfes vorgesehenen Zuständigkeiten hinaus den neuen Verwaltungsstrafbehörden weitere Angelegenheiten zuordnen zu können. Dadurch wäre es in Hinkunft einfachgesetzlich möglich, neuen Entwicklungen auf europäischer Ebene betreffend die Anwendung und Auslegung der MRK rasch Rechnung zu tragen. (Auf das Bentham-Urteil des EGMR, EuGRZ 1986, 302, wonach auch Betriebsanlagengenehmigungen von Art. 6 MRK erfaßt sind, wird verwiesen.)

In diesem Fall müßte aber wohl die Bezeichnung "Verwaltungsstrafbehörde" geändert werden. Da dies wegen Art. 107 Abs. 2 des Entwurfes aber auch schon erforderlich ist, sollte die Bezeichnung "Verwaltungsstrafbehörde" durch die Bezeichnung "Gericht im Sinne des Art. 6 MRK" ersetzt werden; ausreichend wäre es aber bereits, überhaupt nur von "Behörden" zu reden. Den Ländern wird es dann obliegen, die konkrete Bezeichnung im Organisationsgesetz festzulegen.

- b. Es kann keine Begründung dafür gesehen werden, daß nach Art. 107 Abs. 1 dritter Satz des Entwurfes der Bundesregierung ein Vorschlagsrecht für die Bestellung von 1/3 der Mitglieder der Verwaltungsstrafbehörde eingeräumt werden soll. Quantitativer Schwerpunkt der Tätigkeit der Verwaltungsstrafbehörden werden nämlich ohne Zweifel der Bereich der Landes-

vollziehung und die mittelbare Bundesverwaltung sein. In diesen Bereichen haben die Länder aber zur Zeit eine uneingeschränkte Organisations- und Personalgewalt. Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung sollen zwar als dritter Bereich dazukommen, werden aber sicherlich nicht zu 1/3 ins Gewicht fallen. Nach vorläufigen Schätzungen dürfte der Anteil der unmittelbaren Bundesverwaltung nicht mehr als 5 % des gesamten, zu erwartenden Arbeitsanfalls ausmachen. Überdies kommt auch umgekehrt den Ländern kein Einfluß etwa auf die personelle Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtshofes zu. Das Vorschlagsrecht der Bundesregierung im Art. 107 Abs. 1 des Entwurfes sollte daher entfallen und durch das ausdrückliche Recht der Länder auf Ernennung von Bundesbediensteten zu Organwaltern der neuen Verwaltungsstrafbehörde ersetzt werden. So kann ohne Einschränkung von Länderrechten ein legitimer Bundeseinfluß ausreichend und systemgerecht gewahrt werden.

- c. Im Zusammenhang mit Art. 107 Abs. 1 letzter Satz des Entwurfes sollte in den Erläuterungen klargestellt werden, daß es sich bei diesen Organisationsvorschriften nicht um Angelegenheiten gemäß Art. 15 Abs. 10 B-VG handelt. In gleicher Weise klargestellt sollte auch das Verhältnis der im Art. 107 Abs. 1 des Entwurfes vorgesehenen Dienstrechtskompetenz zu Art. 21 B-VG werden.

Geklärt sollte weiters werden, ob sich die Ausnahme betreffend die Finanzstrafsachen im Art. 107 Abs. 1 des Entwurfes auch auf die faktischen Amtshandlungen nach Art. 107 Abs. 2 des Entwurfes bezieht.

Im Zusammenhang mit Art. 107 Abs. 2 des Entwurfes wird schließlich angeregt, die Frage, ob ein Instanzenzug vor Anrufung der Verwaltungsstrafbehörde ausgeschöpft sein muß, so eindeutig zu klären wie im Art. 144 B-VG; dies sollte auch für Art. 131 a B-VG nachgeholt werden.

- d. Im Zusammenhang mit der Ernennung der Mitglieder der Verwaltungsstrafbehörde sollte wegen der Stellung der Landesregierung als oberstes Organ, die es ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung ausschließt, daß die Landesregierung an ein Vorschlagsrecht Dritter (wie dies die Erläuterungen als zulässig ansehen) gebunden wird, im Verfassungstext selbst analog zu Art. 67 Abs. 1 zweiter Satz B-VG klargestellt werden, daß durch einfaches Gesetz Vorschlagsrechte Dritter vorgesehen werden können (vgl. dazu VfSlg. 6913).
- e. Im Zusammenhang mit Art. 107 Abs. 3 des Entwurfes sollte die Bindung der Ausübung des Gnadenrechts an Anträge der Verwaltungsstrafbehörden entfallen. Zwar hat der nicht mehr geltende Art. 11 Abs. 5 B-VG auch eine solche Regelung enthalten, doch zwingt die MRK, die ausschließlich Anlaß zu der beabsichtigten tiefgreifenden Verwaltungsreform ist, keineswegs auch dazu.

Zu Art. I Z. 2 und 3:

Die Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheidungen der Verwaltungsstrafbehörden an den Verwaltungsgerichtshof sollte nicht nur in Bagatellfällen ausgeschlossen werden, sondern generell. Nur in Ausnahmefällen, also etwa dann, wenn es um die Klärung strittiger Grundsatzfragen geht, könnte allenfalls noch ein Rechtszug an den Ver-

waltungsgerichtshof vorgesehen werden. Hingegen bestehen keine Bedenken, wenn eine Beschwerdemöglichkeit ohne Einschränkung beim Verfassungsgerichtshof vorgesehen wird.

Dies würde insgesamt zu keiner Minderung des gerichtlichen Rechtsschutzes im Vergleich zur geltenden Rechtslage führen, weil die prinzipiell unbeschränkte Beschwerdebefugnis auch an den Verwaltungsgerichtshof eine sachlich, aber auch verfassungsrechtlich keineswegs gebotene Verdreifachung gerichtlicher Kontrolle, nämlich Verwaltungsgerichtshof + Verfassungsgerichtshof + Verwaltungsstrafbehörde (nach geltendem Recht nur zwei Gerichtsinstanzen, nämlich Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof) darstellen würde.

Einem prinzipiellen Ausschluß der Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof stünde auch der in den Erläuterungen angesprochene Art. 2 des 7. Zusatzprotokolls zur MRK nicht entgegen, da dort nur "von einem übergeordneten Gericht" als Kontrollinstanz die Rede ist. Österreich beabsichtigt ohnedies in diesem Sinn - wie sich aus der Regierungsvorlage betreffend das 7. Zusatzprotokoll zur MRK ergibt - eine Erklärung abzugeben, wonach als übergeordnetes Gericht im Sinne des Art. 2 Abs. 1 auch der Verfassungsgerichtshof anzusehen ist.

Ungeachtet der Anregung, eine Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof gegen Entscheidungen der Verwaltungsstrafbehörde prinzipiell überhaupt entfallen zu lassen, ist darauf hinzuweisen, daß Art. I Z. 2 und 3 des Entwurfes nur auf Geldstrafen abstehen, obwohl Art. 2 des 7. Zusatzprotokolls zur MRK - entgegen dem Anschein, den die Erläuterungen vermitteln - sehr wohl den Entfall einer nachprüfenden gerichtlichen Instanz auch für Freiheitsstrafen (Ersatzfreiheitsstrafen) "ge-

"ringfügiger Art" zuläßt. Art. I Z. 2 und 3 des Entwurfes sollten daher jedenfalls auch auf Freiheitsstrafen erstreckt werden, da § 16 VStG, der in dieser Hinsicht keinesfall geändert werden sollte, die Verhängung einer Ersatzfreiheitsstrafe zwingend vorsieht.

Sollten Art. I Z. 2 und 3 des Entwurfes unverändert realisiert werden, ergibt sich ein weiteres Problem: In den Fällen, in denen kraft Gesetzes die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes bzw. Verfassungsgerichtshofes ausgeschlossen ist, erscheint es zumindest zweifelhaft, ob der Betroffene - wie derzeit - beim Verfassungsgerichtshof ein Verordnungs- bzw. Gesetzesprüfungsverfahren initiieren kann. Es sollte daher jedenfalls für diesen Fall der Verwaltungsstrafbehörde im Art. 139 Abs. 1 bzw. Art. 140 Abs. 1 B-VG das Recht eingeräumt werden, beim Verfassungsgerichtshof die Einleitung eines Verordnungs- bzw. Gesetzesprüfungsverfahrens zu beantragen, um auszuschließen, daß durch Art. I Z. 2 und 3 des Entwurfes eine Verminderung der bereits erreichten Rechtsschutzdichte nach geltendem Recht eintritt.

#### Zu Art. III:

Die faktische Errichtung der Verwaltungsstrafbehörden ist sowohl in organisatorischer bzw. personeller Hinsicht nur mit erheblichem Aufwand möglich. Es muß daher jedenfalls ein ausreichend langer Zeitraum zwischen der Kundmachung und dem Inkrafttreten der beabsichtigten Verfassungsnovelle vorgesehen werden, um die erforderlichen Maßnahmen (Erlassung des Organisationsgesetzes, des Dienstrechtes, Vorsorge für Räumlichkeiten, Ausschreibung etc.) ohne unnötigen Zeitdruck setzen zu können.

- 10 -

25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:

H ö r t e n h u b e r

Landesamtsdirektor

Für die Richtigkeit  
der Auffertigung:  
*... -*