

AMT DER
VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-0550

Bregenz, am 15.3.1988

An das
BundeskanzleramtBallhausplatz 2
1014 Wien

Betrifft	GESETZENTWURF
Z.	85 - GE 987
Datum:	21. MRZ. 1988
Verteilt	22. MRZ. 1988 <i>fu</i>

Dr. Bregenz

Betrifft: Verwaltungsstrafgesetz, Änderung, Entwurf, Stellungnahme
Bezug: Schreiben vom 10.12.1987, GZ. 601.468/26-V/1/87

Zum übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz geändert wird, wird Stellung genommen wie folgt:

I. Zu den Bestimmungen über das Zusammentreffen von Übertretungen (Z. 1 und 2):

Der Entwurf enthält keine ausreichende Begründung für die vorgesehene Ablösung des Kumulationsprinzips durch das Asperationsprinzip und das Absorptionsprinzip. Die Anlehnung an das Strafgesetzbuch ersetzt eine solche Begründung nicht. Die genannten Prinzipien mögen nämlich für die Fälle schwerer Übertretungen und Einzelstraftaten mit schwerwiegenden Sanktionen, wie sie überwiegend im gerichtlichen Strafrecht vorkommen, durchaus angemessen sein. Bei Massendelikten mit geringfügigen Strafandrohungen, die in der Praxis den weitaus überwiegenden Teil der Verwaltungsübertretungen ausmachen, führen die Prinzipien der Asperation und Absorption hingegen zu komplizierten Verfahren, bei denen die Gefahr von erheblichen Verzögerungen und von Verfahrensmängeln sehr groß ist. Dies gilt in besonderem Maße hinsichtlich der vorgesehenen Verhängung von Zusatzstrafen nach § 22 b des Entwurfes. Es ist zu befürchten, daß das Verwaltungsstrafrecht nur mehr mit unverhältnismäßigen Aufwand vollziehbar wäre.

Bedenken bestehen auch, ob der Art. 11 Abs. 2 B-VG. die Einführung des Absorptions- bzw. Asperationsprinzips ohne ein Auseinanderhalten der Bereiche der Bundesvollziehung und der Landesvollziehung überhaupt zuläßt.

In zahlreichen Fällen wird dem Straferkenntnis nicht zu entnehmen sein, inwieweit die Bezirkshauptmannschaft als Strafbehörde erster Instanz im Rahmen der Bundesverwaltung und inwieweit sie im Rahmen der Landesverwaltung tätig geworden ist. Dies könnte beispielsweise in allfälligen Amtshaftungsverfahren zu Schwierigkeiten führen.

Es ist unklar, wie in den Fällen der Asperation oder der Absorption bei unterschiedlicher Widmung der Geldstrafen vorzugehen ist.

Zusammenfassend dürfte das Kumulationsprinzip dem bundesstaatlichen Aufbau der Verwaltung und der Tatsache, daß Gegenstand des Verwaltungsstrafrechtes im wesentlichen Ordnungswidrigkeiten sind, besser Rechnung tragen als das Absorptionsprinzip.

Zu § 22a:

Es fehlt eine ausreichende Rechtfertigung dafür, daß im Falle des Abs. 2 das Asperationsprinzip, in den Fällen der Abs. 3 und 4 hingegen das Absorptionsprinzip zur Anwendung kommen soll.

Zu § 22b:

Im Abs. 2 erster Satz ist nach dem Wort "Übertretung" ein Beistrich einzufügen.

II. Zu den Bestimmungen über den Rechtsschutz (Z. 13):

1. Die Vorarlberger Landesregierung begrüßt grundsätzlich die Bemühungen, das Verwaltungsstrafgesetz den Anforderungen der Art. 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Art. 14 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte anzupassen. Eine solche Anpassung muß aber nicht notwendig dazu führen, daß von den Grundsätzen eines einfachen und raschen Verwaltungsverfahrens gänzlich abgegangen wird und das bisherige relativ straffe Verfahrenssystem durch ein kom-

pliziertes, zeitaufwendiges und kostspieliges Verfahren ersetzt wird. Im vorliegenden Entwurf geschieht dies weitgehend.

2. So macht beispielsweise die Auflistung der vorgesehenen möglichen Entscheidungen in einer einzelnen Strafsache deutlich, wie aufwendig der gewährte Rechtsschutz ist: Anonymstrafverfügung - Strafverfügung - Straferkenntnis - Berufungsvorentscheidung - Berufungsentscheidung durch das einzelne Mitglied des Verwaltungsstrafsenates - Berufungsentscheidung durch den Verwaltungsstrafsenat - Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes. Dabei wird aber nicht verkannt, daß die Anonymstrafverfügung, Strafverfügung und Berufungsvorentscheidung als einzelne Einrichtungen grundsätzlich der Verwaltungsvereinfachung dienen.

Mit solchen überzogenen Regelungen wird Mißbräuchen Tür und Tor geöffnet. Es ist zu befürchten, daß Verwaltungsstrafverfahren mutwillig durch alle Instanzen gezogen werden, über viele Monate oder Jahre anhängig sind und hohe Kosten verursachen. Diese Befürchtung besteht umsomehr, als ein Schutz vor mißbräuchlicher Inanspruchnahme von Rechtsmitteln nicht besteht. So fehlt insbesondere die Verpflichtung des Rechtsmittelwerbers, bei erfolgloser Inanspruchnahme eines Rechtsmittels einen angemessenen Teil der Verfahrenskosten zu tragen. Auch müßte unter diesem Gesichtspunkt das derzeit für das Berufungsverfahren geltende Verbot der reformatio in peius überdacht werden, vor allem wenn die Berufungsbehörde das gesamte Ermittlungsverfahren nochmals zur Gänze durchzuführen hat und neue entscheidungswesentliche Gesichtspunkte zu Tage treten können.

3. Die Vorarlberger Landesregierung tritt dafür ein, daß ein weiterer Rechtszug vom Einzelrichter des Senates an den Senat nicht stattfindet. Die im Entwurf diesbezüglich vorgesehene Einführung einer weiteren Instanz im Verwaltungsstrafverfahren ist weder sachlich noch im Hinblick auf die Bestimmungen der Menschenrechtskonvention geboten. Für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Einzelrichter und Senat erscheint eine Geldstrafe von 5.000 S angemessen.

4. Die Anpassung des Verwaltungsstrafrechtes an die Menschenrechtskonvention erfordert auch nicht einen fast uneingeschränkten Rechtszug von der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde an den Verwaltungsgerichtshof. Die Regelung des § 51 m des Entwurfes ist offensichtlich von einem tiefgreifenden Mißtrauen in die neu zu schaffenden Tribunale getragen.

Die Einführung der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörden soll den Rechtsschutz stärken. Dafür werden von der Allgemeinheit beachtliche finanzielle Opfer zu erbringen sein. Es ist diesen Anstrengungen nicht angemessen, wenn die neuen, qualitativ hoch einzustufenden Tribunale zugleich in weitestem Ausmaße auf die Stufe von Unterbehörden herabgedrückt werden.

Die Vorarlberger Landesregierung spricht sich neuerlich dafür aus, daß der Bundesverfassungsgesetzgeber den Beschwerdezug von den neuen Tribunalen an den Verfassungsgerichtshof eröffnet, jenen an den Verwaltungsgerichtshof hingegen ausschließt, wie das gegenwärtig in den Fällen des Art. 133 Z. 4 B-VG rechtens ist. Dem Materiengesetzgeber obläge es, die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes ausdrücklich für zulässig zu erklären, wobei es für den Bereich des Verwaltungsstrafrechtes zweckmäßig sein könnte, die Grenzziehung im Wege einer Vereinbarung nach Art. 15 a B-VG zu vereinheitlichen. Die hier vorgeschlagene Lösung steht - da sie den Rechtszug an den Verfassungsgerichtshof nicht ausschließt - im Einklang mit dem 7. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Für den Fall, daß vom Modell der Anrufbarkeit des Verwaltungsgerichtshofes je nach Strafhöhe nicht abgegangen werden sollte, wird beantragt, mindestens eine Strafe von 30.000 S bzw. von 2 Wochen Arrest als Voraussetzung für den Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof vorzusehen.

5. Die Strafbehörde erster Instanz ist verpflichtet, ein vollständiges Ermittlungsverfahren durchzuführen. In weiterer Folge hat nach dem Entwurf die Berufungsbehörde in einer mündlichen, öffentlichen Verhandlung das ganze Ermittlungsverfahren zu wiederholen. Diese Doppelgeleisigkeit macht das gesamte Verwaltungsstrafverfahren nicht nur sehr schwerfällig, sondern bringt

auch Erschwernisse für alle Beteiligten, insbesondere auch für die Sachverständigen und Zeugen. Es muß daher der Berufungsbehörde ermöglicht werden, die Ermittlungsergebnisse der ersten Instanz weitgehend zu verwenden. Ein neuerliches Ermittlungsverfahren sollte nur stattfinden müssen, wenn und soweit dies zur Aufklärung eines strittigen Sachverhaltes nötig ist.

6. Die Einrichtung und die Tätigkeit der Tribunale werden auf jeden Fall einen bedeutenden finanziellen Mehraufwand verursachen, der sich bei unveränderter Beibehaltung der o.a. Regelungen des Entwurfes noch wesentlich vergrößern wird. Andererseits wird die Arbeit der neuen Behörden zu einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, insbesondere des Verwaltungsgerichtshofes, führen.

Die Vorarlberger Landesregierung vertritt daher neuerlich die Auffassung, daß die konventionskonforme Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder ist, deren finanzielle Folgen keineswegs die Länder allein treffen dürfen. Sie geht davon aus, daß die als Folge der Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention bzw. der Rücknahme der dazu erklärten Vorbehalte entstehenden Mehrbelastungen des Landes durch eine Änderung des Finanzausgleichs aufgewogen werden.

Zu § 51:

Die Regelung des Abs. 1 erster Satz paßt nicht für die Fälle, in denen in erster Instanz eine Abtretung gemäß § 29a VStG. 1950 an eine Bezirksverwaltungsbehörde außerhalb des Landes erfolgt ist. Solche Fälle sind insbesondere bei Übertretungen des Kraftfahrzeuggesetzes häufig. Nach dem Entwurf müßte beispielsweise, obwohl das Strafverfahren in erster Instanz im Burgenland durchgeführt wird, in zweiter Instanz die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde in Vorarlberg mit der Angelegenheit befaßt werden und der Beschuldigte aus dem Burgenland nach Vorarlberg zur mündlichen Verhandlung anreisen.

Im Abs. 1 sollte es statt "Bundeslandes" lauten "Landes".

Es wird darauf hingewiesen, daß durch den Art. I Z. 3 der Regierungsvorlage betreffend die Ergänzung des Bundes-Verfassungsgesetzes durch Bestimmungen über unabhängige Verwaltungsstrafbehörden der Regelung des § 1 Abs. 3 zweiter Satz des Agrarbehörden-gesetzes 1950 derogiert würde. Nach dieser Regelung entscheidet über Berufungen in Verwaltungsstrafsachen in Angelegenheiten der Bodenreform der Landesagrarsenat.

Im Abs. 5 zweiter Satz sollte wie im vorangehenden Satz statt des Wortes "Beschlusses" das Wort "Bescheides" verwendet werden.

Zu § 51a:

Die Einführung der Berufungsvorentscheidung wird begrüßt, weil sie insgesamt eine Verringerung des Verwaltungsaufwandes mit sich bringen wird.

Die ausnahmslose Regelung, daß das Straferkenntnis nicht zum Nachteil des Bestraften abgeändert werden darf, verunmöglicht eine Berufungsvorentscheidung in den Fällen, in denen eine andere Partei als der Beschuldigte (z.B. das Arbeitsinspektorat) wegen zu geringer Strafe beruft.

Zu § 51e bis h:

Die im Entwurf vorgesehene Regelung über die mündliche Berufungsverhandlung wird dazu führen, daß in fast allen Fällen mündliche Berufungsverhandlungen durchgeführt werden. Für die Berufungswerber besteht nämlich keinerlei Anreiz, auf die mündliche Verhandlung zu verzichten. Eine mündliche Verhandlung sollte nur dann durchzuführen sein, wenn dies die Berufungsbehörde für notwendig erachtet oder wenn dies der Berufungswerber ausdrücklich beantragt. Dabei müßte aber ein Anreiz für den Rechtsmittelwerber bestehen, nicht ohne gerechtfertigten Grund eine mündliche Verhandlung zu beantragen.

Gegen die Regelung über die Parteistellung der Verwaltungsbehörde bestehen kompetenzrechtliche Bedenken. Die Einräumung der Parteistellung in einem Verfahren fällt in die Zuständigkeit des Materiengesetzgebers.

Es ist darauf hinzuweisen, daß die Zahl der Strafsachbearbeiter bei den Strafbehörden erster Instanz vergrößert werden muß, weil diese bei jeder Verhandlung vor der Strafbehörde zweiter Instanz anwesend sein müssen.

Die vorgesehene zwingende Durchführung einer mündlichen Verhandlung und die obligatorische unmittelbare Beweisaufnahme werfen schließlich auch die Frage der Zeugengebühren auf. Es ist nicht einzusehen, daß die Zeugen im Verwaltungsverfahren anders als die Zeugen im gerichtlichen Verfahren keinen Anspruch auf entsprechende Zeugengebühren haben.

Zu § 51k:

Die Zustellung einer schriftlichen Ausfertigung des Erkenntnisses sollte unterbleiben können, wenn ein Mitglied des Senates entscheidet und der Beschuldigte auf ein Rechtsmittel verzichtet. Hier könnte mit einer Beurkundung des Erkenntnisses nach dem Muster der Protokolls- und Urteilsvermerke (§§ 458 Abs. 2 und 488 Z. 7 StPO.) das Auslangen gefunden werden.

Im übrigen verschweigen die Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf (Seite 37, erster Absatz), daß die sechswöchige Beschwerdefrist gemäß § 26 Abs. 1 Z. 1 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1985 auch mit dem Tage der Verkündung des Erkenntnisses beginnt, wenn das Erkenntnis bloß verkündet wurde.

Im Abs. 2 müßte es statt "Straferkenntnisses" lauten, "Erkenntnisses" (vgl. den Art. II des Entwurfes).

III. Zu den sonstigen Bestimmungen des Entwurfes:

Zu Z. 7:

Aufgrund dieser Bestimmung ist ein erhebliche organisatorischer und damit auch finanzieller Mehraufwand für die Länder zu befürchten. Es wird daher auf die Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung vom 6.10.1987, PrsG-0167, zum Art. 4 des im Entwurf vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit verwiesen.

Danach ist - insbesondere vor dem Hintergrund der diesbezüglich klareren Diktion des § 4 des Gesetzes zum Schutz der persönlichen Freiheit aus dem Jahre 1862 - die Frage zu stellen, ob der Gesetzesbefehl, einen Festgenommenen unverzüglich der Behörde zu übergeben, auch organisatorische Vorkehrungen des Inhalts verlangt, daß die zuständigen Behörden zu jeder Zeit, d.h. auch in der Nacht, entsprechend besetzt sein müssen. Eine Bestimmung dieses Inhalts wäre aus Kostengründen abzulehnen.

Unbeschadet dieses in eventu vorgetragenen Einwandes ist die vorgesehene 24-Stunden-Frist abzulehnen. Weder die EMRK noch die dazu ergangene Rechtsprechung verlangen eine derart knappe Fristsetzung. Die Regelung hätte die Einrichtung von Journaldiensten nicht nur an Samstagen, sondern auch an Sonntagen und Feiertagen bei allen Verwaltungsstraßenbehörden erster Instanz zur Folge und ist damit aus finanziellen Gründen unannehmbar. Abgesehen davon ist nicht einzusehen, warum allein für den Vorgang der Vorführung vor ein Gericht die doppelte Zeit zur Verfügung stehen soll. Es gibt keinen sachlichen Grund für eine derart differenzierte Behandlung des gerichtlichen Strafverfahrens und des Verwaltungsstraßenverfahrens.

Zu Z. 11:

Zum letzten Satz des § 47 Abs. 2 wird auf die unterschiedliche Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes zu § 18 Abs. 4 letzter Satz AVG 1950 hingewiesen. Die Möglichkeit einer Klarstellung im Sinne der Auffassung des Verfassungsgerichtshofes (Erkenntnis vom 16.12.1987, G 110, 111/87-26) sollte geprüft werden.

Zu Z. 14:

Die Regelung, daß das Land die Kosten der Verfahrenshilfe auch bei den Strafverfahren in jenen Angelegenheiten zu tragen hat, die in der Vollziehung Bundessache sind, ist sachlich nicht gerechtfertigt und wird entschieden abgelehnt. Im übrigen enthalten die Erläuterungen keine Angaben über die Höhe der zu erwartenden Kosten.

Für die Vorarlberger Landesregierung:

gez. Dr. Guntram Lins
L a n d e s r a t

- a) Allen
Vorarlberger National- und Bundesräten
- b) An das
Präsidium des Nationalrates
1017 W i e n
(22-fach)
im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanz-
leramtes vom 24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67
- c) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst
1010 W i e n
- d) An alle
Ämter der Landesregierungen
z.Hd.d. Herrn Landesamtsdirektors
- e) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 W i e n
- f) An das
Institut für Föderalismusforschung
6020 I n n s b r u c k
zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

gez. Dr. E n d e r

F.d.R.d.A.