

7/SN-202/ME
AMT DER
WIENER LANDESREGIERUNG

MD-878-2/89

Wien, 17. Mai 1989

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, die Verwaltungsverfahrensgesetze, das Verwaltungsgerichtshofgesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden;
Begutachtungsverfahren;
Stellungnahme

An das
Präsidium des Nationalrates

Dr. Czerning

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	27. GE 989
Datum:	19. MAI 1989
Verteilt	19. Mai 1989 <i>Reichenh</i>

Das Amt der Wiener Landesregierung beehrt sich, in der Beilage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf zu übermitteln.

Für den Landesamtsdirektor:

Beilage
(25-fach)

Dr. Peischl
Magistratsvizedirektor

**AMT DER
WIENER LANDESREGIERUNG**Dienststelle **MD-Büro des Magistratsdirektors**Adresse **1082 Wien, Rathaus**Telefonnummer **42800-2143**

MD-878-2/89

Wien, 17. Mai 1989

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, die Verwaltungsverfahrensgesetze, das Verwaltungsgerichtshofgesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden;
Begutachtungsverfahren;
Stellungnahme

zu GZ 601.861/1-V/1/89

An das
Bundeskanzleramt

Auf das Schreiben vom 10. März 1989 nimmt das Amt der Wiener Landesregierung zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

I. Im allgemeinen:

Zur Frage, in welcher Instanz die unabhängigen Verwaltungssenate in Verwaltungsstrafsachen zuständig sein sollen, vertritt das Amt der Wiener Landesregierung nachdrücklich die Auffassung, daß die unabhängigen Verwaltungssenate erst gegen die Entscheidung durch den Landeshauptmann bzw. die Landesregierung, also gleichsam in "dritter Instanz", anrufbar sein

- 2 -

sollen, wobei im Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungsse-
naten Anwaltszwang vorzusehen ist. Für diese Lösung spricht
eindeutig, daß bereits im ersten Rechtsmittelgang eine relativ
hohe Erfolgsquote besteht, indem nämlich ca. 40% der Beru-
fungen zumindest teilweise Erfolg haben. Dies ergibt sich
aus nachstehender Aufstellung, welche die Erfolgsquote der
Berufungswerber in Berufungsverfahren und die Anzahl der
Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof zeigt.

Zahl der Berufungen in Strafsachen

im Jahre 1986 insgesamt:	14.862
davon behobene Verfahren:	2.830 (19,0%)
bestätigt insgesamt:	12.011 (81,0%)
zur Gänze bestätigt:	8.839 (59,5%)
teilweise bestätigt:	3.172 (21,3%)

Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof: 253 (2,1%)

Zahl der Berufungen in Strafsachen

im Jahre 1987 insgesamt:	14.876
davon behobene Verfahren:	2.718 (18,3%)
bestätigt insgesamt:	12.117 (81,5%)
zur Gänze bestätigt:	9.008 (60,6%)
teilweise bestätigt:	3.109 (20,9%)

Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof: 236 (1,9%)

Zahl der Berufungen in Strafsachen

im Jahre 1988 insgesamt:	14.957
davon behobene Verfahren:	2.702 (18,1%)
bestätigt insgesamt:	12.206 (81,6%)
zur Gänze bestätigt:	9.161 (61,2%)
teilweise bestätigt:	3.045 (20,4%)

Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof: 243 (2,0%)

- 3 -

Für die Einrichtung der unabhängigen Verwaltungssenate als dritte Instanz spricht im Bereiche des Landes Wien weiters der Umstand, daß ein unabhängiger Verwaltungssenat als zweite Instanz wegen der großen Anzahl der in Wien anfallenden Rechtsmittel aus so vielen unabhängig voneinander judizierenden Kammern bestehen müßte, daß sich kaum eine einheitliche Judikatur entwickeln könnte. Zur näheren Erläuterung muß darauf hingewiesen werden, daß zur Erledigung der ca. 16.000 jährlich anfallenden Geschäftsfälle insgesamt 40(!) Kammern erforderlich wären.

Die Einsetzung der unabhängigen Verwaltungssenate in dritter Instanz stellt den geringeren organisatorischen Eingriff in ein ohnehin gut funktionierendes Rechtsmittelsystem dar und ist daher auch vom Standpunkt der Verwaltungsökonomie und aus Kostengründen zu bevorzugen.

Die Einführung von Anwaltszwang wird für den Fall der Anrufung der unabhängigen Verwaltungssenate in dritter Instanz gefordert, nicht jedoch bei einem direkten Rechtszug von der Behörde erster Instanz an die unabhängigen Verwaltungssenate. Das ergibt sich aus der Überlegung, daß bei der guten Erfolgsquote der zweiten Instanz für die dritte Instanz sicherlich juristisch schwierige Fälle übrigbleiben, welche die Vertretung durch Anwälte notwendig machen.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes:

Zu § 13 Abs. 1 AVG:

Nach dem Entwurf soll die ausdrückliche Anführung telefonischer Anbringen entfallen. In den Erläuternden Bemerkungen wird dies damit begründet, daß auch moderne Formen der Kommunikation ebenso wie jene der Telegrafie und des Fernschreibens unter dem Begriff schriftlich zusammengefaßt werden. Konsequenterweise werde der Terminus mündlich in einer auch die fernmündliche Kommunikation einschließenden Weise verstanden.

- 4 -

So wie die bisherige Rechtslage sieht § 51 Abs. 3 des Entwurfes zum VStG vor, daß Berufungen auch mündlich eingebracht werden. Aus § 13 Abs. 1 AVG in Verbindung mit § 51 Abs. 3 VStG würde sich daher ergeben, daß im Verwaltungsstrafverfahren auch fernmündliche Berufungen zulässig sind. Dies wäre vom Standpunkt der Rechtssicherheit und verwaltungsökonomisch äußerst ungünstig. Die Möglichkeit der Einbringung telefonischer Berufungen würde mutwilligen Anbringen, mit denen sicherlich in größerer Zahl zu rechnen wäre, Tür und Tor öffnen. Außerdem müßte die schriftliche Bestätigung all dieser fernmündlichen Rechtsmittel verlangt werden.

Zu § 34 AVG:

Eine Novellierung ist zwar nicht vorgesehen, doch wird bemerkt, daß die nach dieser gesetzlichen Bestimmung dem Verhandlungsleiter zur Verfügung stehenden Disziplinarmittel nicht berücksichtigen, daß in Zukunft vor den unabhängigen Verwaltungssenaten öffentliche Verhandlungen stattfinden werden. § 34 Abs. 2 AVG in der derzeit geltenden Fassung stellt auf die Parteiöffentlichkeit von Amtshandlungen ab und verlangt bei Verfügung der Entfernung einer Person, daß dieser die Bestellung eines Bevollmächtigten aufgetragen werde. Vorsichtshalber, um einer allfälligen formalistischen Auslegung dieser Bestimmung vorzubeugen, wäre die Bestimmung so zu novellieren, daß sich der Passus "und Ihnen die Bestellung eines Bevollmächtigten aufgetragen werden" nur auf Parteien des Verfahrens bezieht und daß eindeutig klargestellt wird, daß sich die Disziplinarmittel des § 34 auf alle in einer öffentlichen Verhandlung anwesenden Personen beziehen.

Zu §§ 22, 22a und 22b VStG:

Grundsätzlich wird hiezu neuerlich darauf verwiesen, daß die im Gesetzesentwurf vorgesehene weitgehende Aufgabe des Kumulationsprinzips durch den Verzicht auf den Österreichischen Vorbehalt zur Menschenrechtskonvention nicht notwendig und

- 5 -

gerade in diesem Stadium des Reformwerkes äußerst unzweckmäßig ist, weil die mit Einführung der unabhängigen Verwaltungsse-nate besonders zu Anbeginn unausweichlich verbundenen organi-satorischen Schwierigkeiten sogleich durch weitere Schwierig-keiten beträchtlich gesteigert würden. Überdies wird neuerlich betont, daß die vorgesehene Angleichung des Verwaltungsstraf-rechtes an das Justizstrafrecht die im Verwaltungsstrafverfah-ren völlig anders geartete Situation außer Betracht läßt. Der nunmehr in rechtstechnischer Hinsicht wesentlich verbesserte Entwurf drängt die Kumulation in einer Weise zurück, die unter dem Gesichtspunkt des verfassungsmäßig gewährleisteten Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz bedenklich ist. Im Ergebnis hängt es nämlich nach der vorgesehenen Regelung vielfach vom Zufall ab, ob Strafen weiterhin kumulativ zu verhängen sind oder nicht. Dies zeigt, daß das Kumulations-prinzip seinerzeit im Verwaltungsstrafrecht deshalb eingeführt wurde, weil es eben am systemgerechtesten ist. Die vorgesehene Lösung wird daher nach wie vor nachdrücklich abgelehnt.

Bei Beibehaltung der in Aussicht genommenen Lösung wäre aber nach Auffassung des Amtes der Wiener Landesregierung aus-drücklich zu normieren, unter welchen Voraussetzungen gemein-sam gestraft werden darf. Die Erläuternden Bemerkungen sagen, daß Gegenstand der Regelung die zwischen der ersten - allen-falls auch noch nicht bekannten - Tat und der ersten Bestra-fung in erster Instanz liegende Zeit sein soll. Die Bestrafung erfolgt mit der Erlassung des Straferkenntnisses, also mit dessen Zustellung. Diese erfolgt oft geraume Zeit nach der Schöpfung eines Straferkenntnisses, die also bei Bekanntwerden neuer Taten unter Einbeziehung derselben wiederholt werden müßte. Schwierigkeiten entstünden aber auch bei nicht gemein-samer Verfahrensführung und Verhängung von Zusatzstrafen. Der Zeitpunkt der Zustellung des Straferkenntnisses ist bei all-fälligen Zustellmängeln oft nicht leicht feststellbar und es bedarf umfangreicher ergänzender Erhebungen, um den Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit der Zustellung eindeutig festzustellen. Aus Gründen der Verwaltungsökonomie und der Rechtssicherheit

- 6 -

wäre daher zweckmäßiger zu normieren, daß eine gemeinsame Bestrafung für die Zeit seit der ersten Tat bis zur Schöpfung des Straferkenntnisses zu erfolgen hat. Man kann eben auch beim hier umrissenen Problem das Justizstrafrecht, in dem es regelmäßig immer nur um wenige Delikte geht, mit dem Verwaltungsstrafrecht nicht vergleichen, wo bei Gesetzwerdung der vorgesehenen Lösung auch eine Vielzahl von Verwaltungsübertretungen gemeinsam zu strafen wäre.

Zu § 24 VStG:

Die Nichtanwendung des § 66 Abs. 2 AVG in Verwaltungsstrafverfahren wäre nicht sinnvoll, wenn Landeshauptmann und Landesregierung Berufungsbehörde zweiter Instanz blieben.

Zu § 40 VStG:

Es ist nach wie vor unklar, ob auch die Ladung mit fakultativer Aufforderung zur Rechtfertigung der Beschränkung des § 19 Abs. 1 AVG unterliegt.

Zu § 49 Abs. 1 und § 51 Abs. 3 VStG:

Es wird auf die Ausführungen zu § 13 AVG und die sich aus der dort vorgesehenen Änderung für die Erhebung mündlicher Rechtsmittel ergebende Problematik verwiesen.

Zu § 51 Abs. 5 VStG:

Die Bewilligung der Verfahrenshilfe ist dann entbehrlich, wenn die unabhängigen Verwaltungssenate als zweite Instanz ohne Anwaltszwang eingerichtet werden. Der Entwurf in seiner nunmehr vorliegenden Fassung sieht eine allgemeine Zulassung nicht begründeter Berufungen vor, sodaß rechtliche Nachteile für den Beschuldigten durch Rechtsunkenntnis im Berufungsverfahren eigentlich gar nicht mehr möglich sind. Bei dieser

- 7 -

Sachlage kann nicht davon gesprochen werden, daß Verfahrenshilfe im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist (Art. 6 Abs. 3 lit. c MRK)

Zu § 51a VStG:

Der Gesetzeswortlaut steht mit den Erläuterungen (siehe Seite 58 erster Absatz) im Widerspruch. Während der Gesetzeswortlaut bezüglich der Geringfügigkeitsgrenze auf den gesetzlichen Strafraumen abzustellen scheint ("wenn aber das Gesetz vorsieht"), sprechen die Erläuterungen von der (im Einzelfall) verhängten Strafe. Der Widerspruch wäre dahingehend zu beseitigen, daß eindeutig nur auf die im Einzelfall verhängte Strafe abgestellt wird. Es muß aber darauf hingewiesen werden, daß dann, wenn die unabhängigen Senate in dritter Instanz entscheiden, die Möglichkeit einer Entscheidung durch einzelne Mitglieder nicht mehr für notwendig erachtet wird, da die für die dritte Instanz verbleibenden schwierigen Fälle in der Regel eine Senats(Kammer-)entscheidung erfordern.

Zu § 51b VStG:

Es wird darauf verwiesen, daß die Abhängigmachung der Parteistellung vom Berufungsrecht deshalb problematisch ist, weil das Berufungsrecht bisweilen nicht ausdrücklich normiert ist, sondern sich erst daraus ergibt, daß die Rechtsstellung einer Person (z.B. des Eigentümers einer beschlagnahmten Sache) so gestaltet ist, daß § 8 AVG 1950 auf sie zutrifft.

Zu § 51c VStG:

Die Verpflichtung zur Anberaumung mündlicher Verhandlungen wäre so wie im § 67 d Abs. 1 AVG zu regeln. Mündliche Verhandlungen sollten also nur durchgeführt werden, wenn es eine Partei beantragt oder wenn es der Verwaltungssenat für erforderlich hält. Dies wäre mit Art. 6 MRK vereinbar. Auch

- 8 -

die Interessen der Parteien sprechen eher für diese zweckmäßige und kostensparendere Lösung. § 51c Abs. 3 VStG sollte in diesem Falle wie folgt lauten:

"Von einer bereits anberaumten mündlichen Verhandlung kann abgesehen werden, wenn der Beschuldigte ausdrücklich darauf verzichtet."

Zu § 51f Abs. 3 VStG:

Beweisaufnahmen, soweit sie nicht ergänzungsbedürftig sind, sollten nicht wiederholt werden müssen. Zur gegenwärtig vorgesehenen Regelung wird bemerkt, daß diese mehrere unbestimmte Gesetzesbegriffe enthält (wegen entfernten Aufenthaltes oder aus anderen erheblichen Gründen), deren Auslegung bei ihrer Anwendung zu Schwierigkeiten führen wird.

Zu § 65a Abs. 3 VStG:

Unabhängig von den bereits dargestellten prinzipiellen Einwendungen gegen die Einführung der Verfahrenshilfe in zweiter Instanz wird bemerkt, daß es nach Auffassung des Amtes der Wiener Landesregierung nicht vertretbar ist, die gesamten Kosten der Verfahrenshilfe dem Land aufzuerlegen. Dies wäre nur hinsichtlich der Fälle sachlich gerechtfertigt, die dem Vollziehungsbereich des Landes zuzuzählen sind.

Zur Frage der Widmung von Strafen im Falle der Entkumulierung wird wie folgt Stellung genommen:

Derzeit fließen gemäß § 15 VStG 1950 die Geldstrafen aus den Verwaltungsstraßverfahren - sofern die Verwaltungsvorschriften nichts anderes bestimmen und wie in Wien keine Sozialhilfeverbände bestehen - für Zwecke der Sozialhilfe dem Land zu, in dessen Gebiet die Strafe verhängt wurde. Diese grundsätzliche Festlegung stellt ein Gegengewicht zu der Regelung in dem jeweiligen Finanzausgleichsgesetz dar, wonach abweichend von

- 9 -

dem finanzverfassungsgesetzlichen Grundsatz der eigenen Lastentragung (§ 2 Finanzverfassungsgesetz 1948) im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung die Länder den Personal- und Sachaufwand in dem in § 1 Abs. 1 FAG 1989 umschriebenen Umfang zu tragen haben. Eine Änderung der Bestimmung des § 15 VStG 1950, wie sie im Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 10. März 1989 vorgeschlagen wurde (alle Geldstrafen sollen Zwecken des Umweltschutzes oder der Verkehrssicherheit zufließen), würde nicht sicherstellen, daß wie bisher die Strafgeelder grundsätzlich den Ländern zufließen. Dies würde eine empfindliche Störung des Finanzausgleichsgefüges bedeuten und die erst kürzlich getroffene Vereinbarung der Finanzausgleichspartner für die Jahre 1989 bis 1992 in Frage stellen. Der Vorschlag des Bundeskanzleramtes ist daher abzulehnen.

Der Meinung des Bundeskanzleramtes, daß ein Sachzusammenhang zwischen Art der Verwaltungsmaterie und Widmung der Strafgeelder bestehe, womit der Vorschlag einer generellen Widmung für Zwecke des Umweltschutzes oder der Verkehrssicherheit begründet wird, wird entgegengetreten. Der vom Bundeskanzleramt hiefür gegebenen Begründung, wonach Geldstrafen "überwiegend" aus Verkehrsdelikten stammen, ist die nicht unwesentliche Höhe der Strafgeelder etwa in Abgabenangelegenheiten entgegenzuhalten.

Wenn hier eine Lösung aus Anlaß der Entkumulierung nur in einer Änderung der Bestimmungen über die Widmung der Strafgeelder gesehen wird, so wäre es eher sachgerecht, den § 15 VStG in der derzeitigen Fassung dahingehend zu ändern, daß alle Strafgeelder dem Land (bzw. Sozialhilfeverbänden) zufließen.

Bleibt es hingegen bei der derzeitigen Regelung einer unterschiedlichen Widmung der Strafgeelder, so wäre eine anteilmäßige Aufteilung entsprechend den begangenen Verwaltungsübertretungen nur in der Form praktikabel, daß eine Aufteilung der - einheitlichen - Geldstrafen, gewichtet nach den Höchststrafdrohungen der angewendeten Verwaltungsvorschriften, vor-

- 10 -

genommen wird. Dabei bleibt unberücksichtigt, daß sich erschwerende Umstände bei gemeinsam gestraften Verwaltungsübertretungen bei der Strafbemessung unterschiedlich auswirken können. Dieser Fall scheint überhaupt nur durch eine fiktive Strafbemessung für jedes einzelne Delikt lösbar, wobei sich aber die Frage nach der Praktikabilität einer solchen Regelung stellt. In keinem Fall bliebe es aber erspart, in den Fällen des § 22b des Entwurfes (Zusatzstrafe) bei schon abgeschlossenen Verfahren die Widmung der Strafgeelder zu "korrigieren" und mit dem Empfänger der Strafgeelder "rückzuverrechnen". Andernfalls bliebe es völlig dem Zufall überlassen, in welchem Umfang dem Berechtigten Strafgeelder tatsächlich zufließen.

Es sprechen somit nicht nur materielle, sondern auch administrative Gründe dafür, eine ausnahmslose Widmung zugunsten der Sozialhilfe vorzusehen.

Gleichzeitig werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für den Landesamtsdirektor:



Dr. Peischl
Magistratsvizedirektor