

8/SN-202/ME

REPUBLIK ÖSTERREICH

BUNDESMINISTERIUM
FÜR ARBEIT UND SOZIALES

Zl. 10.045/3-4/89

An das
Präsidium des Nationalrates
in WIEN

1010 Wien, den 18. Mai 1989
 Stubenring 1
 Telefon (0222) 7500
 Telex 111145 oder 111780
 DVR: 0017001
 P.S.K.Kto.Nr.5070.004
 Auskunft
 Scheer
 Klappe 6249 Durchwahl

Betrifft GESETZENTWURF
Z' 27. GE/98
Datum: 19. MAI 1989
Verteilt: 19. Mai 1989 Reichenberg

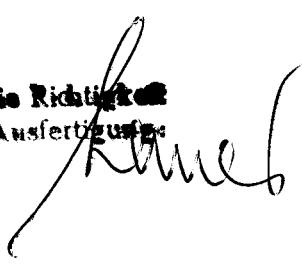
Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das EGVG, die Verwaltungsverfahrensgesetze, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden

zur Erfüllung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beeht sich als Beilage 25 Exemplare der ho. Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das EGVG, die Verwaltungsverfahrensgesetze, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden, zur gefälligen Kenntnis zu übermitteln.

Für den Bundesminister:

i.v. Scheer



für die Richtigkeit
der Ausfertigung

REPUBLIK ÖSTERREICH

BUNDESMINISTERIUM
FÜR ARBEIT UND SOZIALES

Zl. 10.045/3-4/89

An das
Bundeskanzleramt
in WIEN1010 Wien, den 18. Mai 1989
Stubenring 1
Telefon (0222) 7500
Telex 111145 oder 111780
DVR: 0017001
P.S.K.Kto.Nr.5070.004
Auskunft
Scheer
Klappe 6249 Durchwahl

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das EGVG, die Verwaltungsverfahrensgesetze, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nimmt mit Bezug auf die do. Note vom 10. März 1989, GZ. 601.861/l-V/1/89 zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das EGVG, die Verwaltungsverfahrensgesetze, das Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden wie folgt Stellung:

A. Zu den in der Note GZ 601.861/l-V/1/89 aufgeworfenen Fragen:

Zu Punkt 1:

Aus der Sicht des ho. Ressorts wäre einer Installierung der Verwaltungssenate als Berufungsbehörden, also als Behörden zweiter Instanz, der Vorzug zu geben. Bei Verwaltungsstrafverfahren betreffend Übertretungen beispielsweise von Arbeitnehmerschutzzvorschriften ist immer wieder festzustellen, daß die Berufungsverfahren sehr lange dauern, wobei in mehreren Fällen eine Berufungsentscheidung nicht innerhalb eines Jahres ab Einbringung der Berufung erlassen wurde, sodaß das Verfahren einzustellen war. Eine Installierung von unabhängigen Verwal-

- 2 -

tungssenaten als dritte Instanz würde das Verwaltungsverfahren nochmals verlängern. Aus Gründen der General- und Spezialprävention erscheint besonders im Bereich des Arbeitnehmerschutzrechtes eine möglichst rasche Abwicklung der Verwaltungsstrafverfahren unerlässlich, daher sollte der Instanzenzug nicht verlängert werden. Bei Schaffung eines dreinstanzlichen Verfahrens wäre jedenfalls unbedingt erforderlich, daß die Zeit eines Verfahrens vor den unabhängigen Verwaltungssenaten in die Verjährungsfrist gemäß § 31 nicht eingerechnet wird.

Zu Punkt 2:

Die Einführung des Anhaltszwanges steht in Zusammenhang mit der Regelung des Instanzenzuges, wobei als ein Vergleichsmaßstab auch das gerichtliche Strafverfahren herangezogen werden könnte.

In Erwägung gezogen werden könnte auch die Schaffung einer erweiterten Vertretungsmöglichkeit durch "qualifizierte Personen" wie in § 40 Abs. 1 ASGG.

Zu Punkt 3:

Die vorgeschlagene Regelung des § 51 a VStG (Zuständigkeitsabgrenzung im VwSenat) ist an der Strafdrohung orientiert, während die Ablehnungsmöglichkeit des VwGH in § 33a VwGG auf die tatsächlich verhängte Strafe abstellt.

Bei der Erwägung, ob im VwGG auf die tatsächliche Strafe abgestellt werden solle, wäre auch zu berücksichtigen, daß in diesem Fall die Verwaltungsstrafbehörde durch eine entsprechende Strafbemessung die Anrufbarkeit des VwGH steuern kann. Unklar ist überdies, ob diese Strafgrenze auch die Rechtsverfolgungsmöglichkeiten anderer am Verfahren beteiligter Parteien einschränkt, was nach der derzeitigen Formulierung anzunehmen ist.

Bedenkenswert erscheint weiters eine Senkung der Strafdrohungs-grenze. Hierbei könnte grundsätzlich auf die in den Verwaltungs-vorschriften am häufigsten anzutreffende niedrigste Strafdrohung abgestellt werden.

Zu Punkt 4:

Die in § 15 VStG vorgesehene Widmung von Geldstrafen sollte beibehalten werden, zumal sie nur subsidiär gilt. Es sollte weiterhin den Verwaltungsvorschriften vorbehalten bleiben, eine andere Widmung von Geldstrafen vorzusehen. Zumindest für den Bereich der Arbeitnehmerschutzvorschriften ist entschieden abzulehnen, daß künftig Geldstrafen nicht mehr Zwecken der Sozialhilfe gewidmet werden, sondern Zwecken des Umweltschutzes oder der Verkehrssicherheit.

B. Zum Vorblatt:

Durch die Änderung des § 53c Abs. 3 Verwaltungsstrafgesetz (Art. III Z 17 des Entwurfes) sollen auch Verwaltungshäftlinge, die nicht in einem gerichtlichen Gefangenenumfang untergebracht sind, in den Genuß der Unfallfürsorge nach dem Strafvollzugsgesetz kommen. Im Vorblatt wird zu diesem Änderungsvorschlag eine Kostenschätzung vorgenommen (S.28). Dabei werden die Ausdrücke "unfallversicherungsrechtlich" und "Unfallversicherung" verwendet, was in diesem Zusammenhang aber unrichtig und irreführend ist, da diese Ausdrücke auf die gesetzliche Sozialversicherung hinweisen. Tatsächlich ist im Strafvollzugsgesetz eine "Unfallfürsorge" normiert.

C. Zum Entwurf:**Art. I (EGVG):**

Die Zitierung der Stammfassung des EGVG im Einleitungssatz ist unvollständig (Jahreszahl fehlt); das gleiche gilt auch für die Zitierung des AVG (Art. II) und des VVG (Art. IV).

- 4 -

Zu Art II (AVG):

Z 2 (§ 13 Abs. 3)

Der letzte Satz ist durch die mögliche Beziehung des Personalpronomens "es" im Hauptsatz auf das "Formgebrechen" im einleitenden Konditionalsatz mißverständlich formuliert:

der Satz sollte lauten: "Wird das Formgebrechen rechtzeitig behoben, so gilt das Anbringen als ursprünglich richtig eingebracht....".

Z 3 (§ 18 Abs. 2):

Der vorgeschlagene § 18 Abs. 2 trifft eine nähere Erläuterung zu § 18 Abs. 4; es sollte daher durch die Gliederung des § 18 darauf geachtet werden, daß der systematische Zusammenhang ersichtlich ist.

Überdies ist auf die in § 58 Abs. 3 getroffene Verweisung auf § 18 Abs. 4 hinzuweisen; diese müßte jedenfalls auch auf die vorgeschlagene Neuregelung ausgedehnt werden.

Z 5 (§§ 67a bis 67 h):

In § 67e wird dem Verhandlungsleiter die Verantwortung für die mündliche Verhandlung übertragen. Es ist nicht ersichtlich, wem die Verhandlungsleitung in einem Verfahren vor einer Senatskammer übertragen ist.

Es bestehen auch Divergenzen zur vergleichbaren Regelung des § 51 e VStG, wonach anscheinend dem "Berichter" (im AVG: "Berichterstatter"!) die Verhandlungsleitung obliegt.

In den Erläuterungen wird auf die Seite 38 § 67a Abs. 1 fälschlicherweise als § 67 Abs. 1 bezeichnet.

Z. 7 (§ 73 Abs. 2 und 3):

Zumindest in den Erläuterungen sollte klargestellt werden, ob bei einer Säumnis des unabhängigen Verwaltungssenats in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung die Devolution an den zuständigen Bundesminister als "sachlich in Betracht kommende Oberbehörde" erfolgt.

Artikel III (VStG):Z 2 (§§ 22a und 22b):

Die Beseitigung des derzeit im Verwaltungsstrafverfahren gelten den Kumulationsprinzips stellt eine zentrale Regelung des Entwurfes dar. Diese Maßnahme mag zwar in vielen Verwaltungsbe reichen tatsächlich im Interesse des Beschuldigten angebracht sein, ist aber für den Bereich des Arbeitnehmerschutzrechtes entschieden abzulehnen. In diesem Bereich kann auf Grund der besonderen Umstände auf das Kumulationsprinzip nicht verzichtet werden.

Die Erfahrungen der Arbeitsinspektion zeigen, daß Arbeitnehmerschutzvorschriften häufig nur im Wege eines Verwaltungsstrafverfahrens durchsetzbar sind. Die Arbeitsinspektion als zur Wahrnehmung des Schutzes der Arbeitnehmer berufene Behörde kann derzeit nur dank des Kumulationsprinzips in Verwaltungsstrafverfahren die Verhängung von Strafen erreichen, deren Höhe geeignet ist, die Verantwortlichen von der Begehung weiterer Delikte abzuhalten. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes sind Übertretungen von Arbeitnehmerschutzvorschriften als Angriff auf das höchstpersönliche Rechtsgut der Gesundheit des einzelnen Arbeitnehmers zu qualifizieren. Sowohl im Bereich des technischen und arbeitshygienischen Arbeitnehmerschutzes als auch im Bereich des Verwendungsschutzes liegt häufig eine Vielzahl von Einzelübertretungen (betreffend verschiedene Rechtsvorschriften sowie mehrere Arbeitnehmer) vor. Strafanzeigen, in denen Strafen von insgesamt mehreren 100.000 S beantragt werden, stellen derzeit keine Seltenheit dar.

Bei Abschaffung des Kumulationsprinzips könnten nach der derzeitigen Rechtslage auch in Betrieben mit einer großen Zahl von Beschäftigten bei gravierenden Übertretungen von verschiedenen Arbeitnehmerschutzzvorschriften nur Verwaltungsstrafen von maximal 50.000 S bzw. 75.000 S verhängt werden, gleichgültig wieviele Arbeitnehmer von diesen Übertretungen betroffen sind. Verwaltungsstrafen in dieser Höhe sind keinesfalls geeignet, die Verantwortlichen von weiteren Übertretungen von Arbeitnehmerschutzzvorschriften abzuhalten. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß den Betrieben in der Regel höhere finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, als den Adressaten sonstiger Verbotsnormen (z.B. im Bereich der Verkehrsdelikte). Nur durch Anwendung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafverfahren kann erreicht werden, daß die bei Übertretungen drohenden Sanktionen nicht zu einem kalkulierbaren und im Verhältnis zum durch die Übertretung erzielten wirtschaftlichen Vorteil vernachlässigbaren Faktor werden.

Die im Entwurf vorgesehene Regelung würde die Durchsetzung des Arbeitnehmerschutzrechtes und die Tätigkeit der Arbeitsinspektion generell in Frage stellen. Nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sollte daher das Kumulationsprinzip für Verwaltungsstrafverfahren in Arbeitnehmerschutzangelegenheiten beibehalten werden. Insbesondere müßten weiterhin bei Übertretungen von Arbeitnehmerschutzzvorschriften die in der Strafdrohung vorgesehenen Geldstrafen je Arbeitnehmer verhängt werden können. Zur Durchsetzung der Arbeitnehmerschutzzvorschriften müßten ansonsten andere Mittel und Möglichkeiten überlegt werden, wie eine drastische Erhöhung der Strafdrohungen den einzelnen Arbeitnehmerschutzzvorschriften und die Wiedereinführung von Primärarreststrafen. Weiters wäre geboten, im Verwaltungsstrafgesetz ähnlich wie in § 20a StGB bzw. den §§ 17 und 30 des deutschen Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWG) eine Abschöpfung des durch die Übertretung erzielten wirtschaftlichen Vorteils vorzusehen. Zu überlegen wäre auch eine dem § 30 OWG entsprechende Geldbuße für juristische Personen, die unabhängig von der Feststellung und Verfolgung eines bestimmten Täters verhängt werden kann. Solche Maßnahmen erscheinen aus der Sicht

- 7 -

der Arbeitsinspektion bei Abschaffung des Kumulationsprinzips unerlässlich, können aber im Bereich des Arbeitnehmerschutzrechtes das Kumulationsprinzip nicht voll ersetzen.

Z 4 (§ 24):

In den Erläuterungen (Seite 51) wird entgegen § 24 § 67 b für anwendbar erklärt.

Z 6 (§ 30 a):

In § 30a Abs. 2 wird die selbständige Antragstellung hinsichtlich der Verhängung einer Zusatzstrafe geregelt, wobei die stattgebende Entscheidung darüber in derselben Form zu ergehen hat wie das zugrundeliegende Erkenntnis bzw. die Strafverfügung.

Es wird vorgeschlagen, zumindest in den Erläuterungen klarzustellen, in welcher Form eine abweisliche Entscheidung zu ergehen hat und welche Rechtsmittel dagegen bestehen.

Weiters wäre klarzustellen, ob eine Entscheidung durch den Verwaltungssenat bei mehreren Strafverfügungen verschiedener Behörden erster Instanz auch in Form einer Strafverfügung zu ergehen hat.

Z 16 (§§ 51 bis 51 i):

In § 51 Abs. 3 fehlt eine Regelung über die Dauer der Berufungsfrist.

Zur Frage der Gewährung von Verfahrenshilfe (§ 51 Abs. 5; auch § 65a) wäre zu erläutern, ob – und in welcher Form – ein Rechtsmittel gegen die Abweisung des Antrages auf Bewilligung der Verfahrenshilfe besteht. Das in § 65 a herangezogene zivilgerichtliche Verfahren und das in den EB als Vorbild zitierte Verfahren vor dem VwGH sind in diesem Punkt unterschiedlich geregelt.

- 8 -

In § 51a des Entwurfes fehlt in der dritten Zeile das Wort "Verwaltungsübertretung". Nach dem Wortlaut des § 51a kommt es für die Wertgrenze auf die Strafdrohung an. Nach den Erläuterungen (Seite 58) sowie den Vorbemerkungen (Seite 5, zweiter Absatz) soll hingegen die verhängte Geldstrafe ausschlaggebend sein. Dieser Widerspruch wäre aufzuklären. Nach ho. Auffassung sollte auf die Strafdrohung abgestellt werden. Sofern es - entgegen dem Gesetzestext - auf die tatsächlich verhängte Geldstrafe ankommen soll, wäre eine wesentlich niedrigere Wertgrenze vorzusehen.

Gemäß § 51 c Abs. 3 kann von einer mündlichen Verhandlung abgesehen werden, wenn der Beschuldigte ausdrücklich darauf verzichtet. Im Hinblick auf das Berufungsrecht der Arbeitsinspektion wäre klarzustellen, daß von einer mündlichen Verhandlung nicht abgesehen werden kann, wenn nur der Beschuldigte, nicht aber sonstige nach den Verwaltungsvorschriften zur Berufung Berechtigte (insbesondere das Arbeitsinspektorat) darauf verzichtet haben.

Zur Vermeidung von Pleonasmen könnte in § 51 f Abs. 2 letzter Satz die Formulierung "unangebracht" entfallen, da damit wohl derselbe Sinn verbunden wird wie mit "nicht der Sachverhaltaufklärung dienlich".

Die in § 51 g Abs. 2 gewählte Formulierung "Ist die Sache reif zur Entscheidung" sagt nichts aus, vor allem ergeben sich daraus keine Kriterien für die Beurteilung des "Reifegrades".

Das mit § 51 h verbundene Regelungsziel hinsichtlich der Identität der Kammerbesetzung während des Verfahrens kommt durch die Formulierung "im Verfahren vor einer Kammer vor derselben Kammer" nicht zum Ausdruck.

Art. V (VwGG):Z 2 (§ 28 Abs. 1 Z 2):

Die bisherige Klammerbeifügung "(belangte Behörde)" sollte beibehalten werden.

Z 3 (§ 33a)

Gemäß § 9 Abs. 2 des Arbeitsinspektionsgesetzes 1974 ist der Bundesminister für Arbeit und Soziales berechtigt, gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden, die in letzter Instanz ergangen sind, wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zu erheben. Für diese gemäß Artikel 131 Abs. 2 B-VG vorgesehene Amtsbeschwerde kann die in Artikel V Z 3 des Entwurfes vorgesehene Ablehnungsmöglichkeit nicht zum Tragen kommen. Eine Beschwerde des Bundesministers für Arbeit und Soziales gemäß § 9 Abs. 2 ArbIG 1974 müßte jedenfalls auch dann behandelt werden, wenn das Verwaltungsstrafverfahren eingestellt wurde, von der Verhängung einer Strafe gemäß § 21 VStG 1950 abgesehen wird oder eine Geldstrafe unter 5.000 S verhängt wird. Dies wäre im Gesetzestext klarzustellen.

Art. VII (Vollziehungsklausel):

Im Zusammenhang mit der im Entwurf vorgesehenen Änderung des Verwaltungsstrafgesetzes sind umfangreiche Änderungen sonstiger Rechtsvorschriften, z.B. des Arbeitsinspektionsgesetzes 1974, sowie verwaltungsorganisatorische Maßnahmen erforderlich. Aus der Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wäre daher ein späteres Inkrafttreten unerlässlich.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die im Entwurf vorgesehene Neuregelung des Berufungsverfahrens im Bereich der Arbeitsinspektion einen beträchtlichen Mehraufwand verursachen wird. Es ist davon auszugehen, daß künftig jeweils zwei Bedienstete der Arbeitsinspektion bei Verhandlungen vor den Verwaltungsstrafsenaten anwesend sein müssen: ein Arbeitsin-

- 10 -

spektor als Zeuge, nämlich das die Übertretung feststellende Arbeitsinspektionsorgan, und ein die Partei Arbeitsinspektorat vertretender Bediensteter. Bei einer Zahl von rund 650 Berufungsverfahren in Strafverfahren betreffend Arbeitnehmerschutzangelegenheiten jährlich wäre ein Aufwand von rund 1300 Tagen pro Jahr in Rechnung zu stellen. Mit der Vertretung vor den Verwaltungsstrafsenaten wären somit 10 Arbeitsinspektoren jährlich voll ausgelastet, was dem Personalstand eines der insgesamt 20 Arbeitsinspektorate entspräche. Die vorgesehene Änderung des Verwaltungsstrafverfahrens erfordert daher eine erhebliche Aufstockung des Personalstandes der Arbeitsinspektion.

Abschließend wird ersucht, wegen der besonderen Bedeutung der Neuregelung des Berufungsverfahrens für Verfahren in Arbeitnehmerschutzsachen die aufgeworfenen Fragen sowie mögliche Sonderregelungen (etwa auch im ArbIG 1974 unter Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz) mit Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu beraten. Es darf daher um Einladung zu einer Besprechung gebeten werden.

Dem Präsidium des Nationalrates wurden 25 Exemplare der Stellungnahme zur Verfügung gestellt.

Für den Bundesminister:

i.V. Scheer

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung:

