

35/SN-202/ME

AMT DER
VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-0360

Bregenz, am 13. Juni 1989

An das
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Betrifft: GESETZENTWURF
Z: 27 GE/9 PP
Datum: 20. JUNI 1989
Verteilt: 13.6.89 file
An Objektivierung

Betrifft: Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, Verwaltungsverfahrensgesetze, Verwaltungsgerichtshofgesetz und Verfassungsgerichtshofgesetz, Änderung, Entwurf, Stellungnahme
Bezug: Schreiben vom 10.3.1989, GZ. 601.861/1-V/1/89

Zum übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, die Verwaltungsverfahrensgesetze, das Verwaltungsgerichtshofgesetz und das Verfassungsgerichtshofgesetz geändert werden, wird Stellung genommen wie folgt:

I. Zu den Fragen des Begleitschreibens:

1. Instanzenzug:

- a) Nach Auffassung der Vorarlberger Landesregierung sollten die unabhängigen Verwaltungssenate in Verwaltungsstrafverfahren als zweite Instanz vorgesehen werden.

Für die Verwaltungsstrafsachen ist das Ziel der Einrichtung der unabhängigen Verwaltungssenate nicht so sehr die Schaffung einer weiteren Instanz für die Beurteilung der Rechtsfragen, sondern vielmehr die Ermöglichung einer öffentlichen und unmittelbaren Verhandlung des maßgebenden Sachverhaltes vor einem Gericht. Die Verwirklichung dieses Ziels wäre bei der Einrichtung der unabhängigen Verwaltungssenate als dritte Instanz gefährdet. Einer-

- 2 -

seits wird dem Rechtssuchenden die Zugänglichkeit zu einem solchen Gericht unzumutbar erschwert, wenn er als Voraussetzung schon zwei Instanzen in Anspruch genommen haben muß. Zum anderen wird die unmittelbare Beweisaufnahme oft daran scheitern, daß seit der Verwaltungsübertretung ein zu langer Zeitraum vergangen ist. Beispielsweise werden sich die Zeugen bei den überwiegend geringfügigen Verwaltungsübertretungen vielfach nicht mehr an Einzelheiten erinnern können.

- b) Es steht fest, daß die Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate für Berufungen in Verwaltungsstrafsachen einen bedeutenden finanziellen und organisatorischen Mehraufwand bewirken wird. Es müssen daher alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die - bei Wahrung des Ziels eines verstärkten Rechtsschutzes - eine Verringerung dieses Aufwandes bewirken können. Solche Maßnahmen sind insbesondere:
- o Die Berufung sollte einen begründeten Berufungsantrag enthalten müssen. Der Hinweis in den Erläuterungen, dies sei deshalb entbehrlich, weil der Senat den bekämpften Strafbescheid von Amts wegen nach jeder Richtung hin zu überprüfen habe, vermag nicht zu überzeugen. Es ist nicht einzusehen, daß ein aufwendiges Berufungsverfahren in Gang gesetzt wird, ohne daß vom Berufungswerber zumindest ansatzweise eine Begründung für die Erhebung eines Rechtsmittels darzulegen ist.
 - o Der Strafbehörde erster Instanz sollte die Möglichkeit einer Berufungsvorentscheidung eingeräumt werden. Die Strafbehörde erster Instanz "kennt" den betreffenden Fall bereits und kann daher ohne großen Aufwand allenfalls neuen, in der Berufung vorgebrachten Gesichtspunkten Rechnung tragen.
 - o Zur Vermeidung einer mißbräuchlichen Ausübung des Berufungsrechtes müßte der Rechtsmittelwerber verpflichtet werden, bei erfolgloser Inanspruchnahme der Rechtsmittelbefugnis einen angemessenen Teil der tatsächlichen Verfahrenskosten zu tragen.
 - o Eine mündliche Verhandlung vor dem unabhängigen Verwaltungssenat sollte nur durchgeführt werden müssen, wenn dies der Senat für erforderlich hält oder wenn der Berufungswerber dies

- 3 -

ausdrücklich verlangt. Für den Berufungswerber müßte ein kostenmäßiger Anreiz bestehen, nicht ohne gerechtfertigten Grund eine mündliche Verhandlung zu beantragen.

- Der Betrag, der für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Kammer und Einzelrichter maßgebend ist, sollte erhöht werden (vgl. die Stellungnahme unter Pkt. I. 3. b).
- Das Verbot der reformatio in peius sollte für den Fall nicht gelten, daß in der Berufungsverhandlung vor dem unabhängigen Verwaltungssenat neue Sachverhaltselemente auftauchen, die eine strengere Bestrafung des Beschuldigten rechtfertigen.
- Auch die Regelungen des Entwurfes über die "Entkumulierung" von Verwaltungsstrafen und über die Wertgrenze für die Anrufbarkeit des Verwaltungsgerichtshofes bewirken einen erhöhten Aufwand. Auf die diesbezüglichen Stellungnahmen unter Punkt II. wird verwiesen.

c) Die erbetene Aufstellung über die Zahl der Berufungen in Strafsachen in den Jahren 1985 bis 1987 hat folgendes Aussehen:

	1986	1987	1988
1. Zahl der Berufungen in Strafsachen	763	924	853
2. Zahl der Fälle, in denen die Berufungswerber obsiegt bzw. zumindest durch eine erhebliche Herabsetzung der Verwaltungsstrafe weitgehend ihr Prozeßziel erreicht haben	175	245	222
3. Zahl der Fälle, in denen gegen die Berufungsentscheidung Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof erhoben wurde	36	27	27

Zu diesen Zahlen wird lediglich bemerkt, daß Schlüsse auf die Zahl der zu erwartenden Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungssenaten nur mit Vorbehalten zulässig sind. So wäre es z.B. denkbar, daß die Öffentlichkeit und der größere Aufwand des Verfahrens einige Berufungswerber von der Anrufung der unabhängigen Verwal-

- 4 -

tungssenate als zweite Instanz abhalten. Umgekehrt könnte aber auch die Zahl der Berufungen an den unabhängigen Verwaltungssenat als dritte Instanz wegen der örtlichen Nähe dieses Gerichtes wesentlich größer sein als die derzeitige Zahl von Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof.

2. Anwaltszwang:

Die Einführung eines Anwaltszwanges für die Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungssenaten wäre jedenfalls dann eine unzumutbare Erschwernis für den Rechtsmittelwerber und daher abzulehnen, wenn die unabhängigen Verwaltungssenate als Strafbehörden in zweiter Instanz tätig werden.

3. a) Beschwerdemöglichkeit an den Verwaltungsgerichtshof:

Der im Entwurf vorgesehene Strafbetrag von 5000 S als Voraussetzung für die Anrufbarkeit des Verwaltungsgerichtshofes ist wesentlich zu niedrig. Die Länder haben bereits in einer Besprechung mit dem Bund am 11. Oktober 1988 die Auffassung vertreten, daß ein Mindeststrafbetrag zwischen 10.000 und 20.000 S maßgebend sein sollte.

Nach ho. Auffassung stellt der Entwurf zu Recht auf die tatsächlich verhängte Geldstrafe und nicht auf den gesetzlichen Strafrahmen ab. Dies vor allem deshalb, weil zahlreiche Verwaltungsvorschriften (vgl. insbesondere die StVO und das KFG 1967) bei der Strafandrohung für die verschiedenen Verwaltungsübertretungen nur wenig differenzieren. Es ist somit oft für sehr geringfügige Übertretungen ein weiter Strafrahmen vorgesehen.

b) Kammer und Einzelmitglied:

Der im Entwurf vorgesehene Betrag von 5000 S als Kriterium für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Kammer und Einzelmitglied des Senates ist zu gering. Ein Vergleich mit strafgerichtlichen Zuständigkeitsbestimmungen zeigt, daß Argumente des Rechtsschutzes wohl kaum gegen eine höhere Wertgrenze ins Treffen geführt werden können. Umgekehrt kann der personelle Bedarf an Mitgliedern für den Verwaltungssenat wesentlich verringert werden.

- 5 -

4. Widmung der Geldstrafen:

Ebenso wie die im Entwurf vorgesehene "Entkumulierung" der Verwaltungsübertretungen wird auch das Abgehen vom geltenden System des § 15 VStG 1950 abgelehnt. Insbesondere sollen die einzelnen Länder weiterhin die Möglichkeit haben, unterschiedliche Prioritäten bei der Widmung von Geldstrafen zu setzen.

Wenn eine neue Regelung aus Anlaß der Entkumulierung unumgänglich wird, so hätte diese vorzusehen, daß alle Strafgelder dem Land zufließen.

5. Wie bereits erwähnt, werden die Einrichtung und die Tätigkeit der Tribunale auf jeden Fall einen bedeutenden finanziellen Mehraufwand verursachen. 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.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfes wird Stellung genommen wie folgt:

Zu Art. II (Änderungen des AVG 1950):

Zu Z. 5:

Es wäre zu prüfen, wieweit die Bestimmungen dieses Abschnittes nicht auch auf die Verfahren vor den Kollegialbehörden nach Art. 133 Z. 4 B-VG Anwendung finden könnten.

- 6 -

Zu § 13 Abs. 3 AVG:

Im geltenden Text kommt in den Worten "an sich noch nicht" auch zum Ausdruck, daß ein fehlerhafter, nicht zeitgerecht berichtigter Antrag als unzulässig zurückgewiesen werden kann.

Im letzten Satz muß jeweils das Wort "es" durch die Worte "das Anbringen" ersetzt werden.

Zu den §§ 67c und 67f AVG:

Die in den §§ 67c und 67f vorgesehenen Regelungen haben einen organisationsrechtlichen Inhalt. Für solche Regelungen ist nach Art. 129b Abs. 6 B-VG der Landesgesetzgeber zuständig. Die genannten Bestimmungen des Entwurfes sind daher von Verfassungswidrigkeit bedroht.

Zu § 67d Abs. 1 AVG:

Es wäre zu prüfen, ob die Partei nicht auch noch nach der Einbringung der Berufung die Durchführung einer mündlichen Verhandlung beantragen können sollte. Dadurch könnte erreicht werden, daß einerseits eine Partei nicht von vornherein "vorsichtshalber" in der Berufung die Durchführung einer mündlichen Verhandlung beantragt und daß andererseits die Partei auf Ergebnisse reagieren kann, die erst im Zuge des Berufungsverfahrens hervorgekommen sind.

Zu § 67f Abs. 1 AVG:

Die Regelung des Abs. 1 kann dazu führen, daß mündliche Verhandlungen bei Erkrankung oder Ausscheiden eines Mitgliedes des unabhängigen Verwaltungssenates wiederholt werden müssen.

Zu Art. III (Änderungen des VStG 1950):

Zu den §§ 22 bis 22b VStG:

Der Entwurf enthält keine ausreichende Begründung für die vorgesehene Ablösung des Kumulationsprinzips durch das Asperationsprinzip bzw. das Absorptionsprinzip. Die zuletzt genannten Prinzipien mögen für die Fälle schwerer Übertretungen und Einzelstrftaten mit schwerwiegenden Sanktionen, wie sie überwiegend im gerichtlichen Strafrecht vorkommen, durchaus angemessen sein. Bei Massendelikten mit geringfügigen Straf-

- 7 -

androhungen, 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. Es ist zu befürchten, daß das Verwaltungsstrafrecht nur mehr mit einem unverhältnismäßigen Aufwand vollziehbar wäre.

Es bestehen auch Bedenken, ob der Art. 11 Abs. 2 B-VG die Einführung des Absorptions- bzw. Asperationsprinzipes 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 allenfallsigen Amtshaftungsverfahren zu Schwierigkeiten führen.

Die Länder haben bereits in den Stellungnahmen zu früheren Vorhaben einer Entkumulierung im einzelnen dargelegt, wie die Aufgabe des Kumulationsprinzipes zu Verwaltungserschwernissen und zu einem Mehraufwand führt:

Auf einen weiteren organisatorischen und finanziellen Aspekt der vorgesehenen Änderungen ist hinzuweisen. Es ist derzeit schwer vorstellbar, wie sich die Einführung des Asperations- und Absorptionsprinzipes EDV-technisch im Verwaltungsstrafverfahren lösen ließe. Sämtliche bisher mit Millionenaufwand ausgearbeiteten Programme und Verzeichnisse ließen sich nicht mehr verwenden. Neue Programme mit zumindest gleichem Kostenaufwand müßten erstellt werden, wobei aufgrund der fehlenden Praxis mit den neuen Prinzipien immer wieder Verbesserungsprogramme über Jahre notwendig würden.

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 Asperations- bzw. Absorptionsprinzip. Im übrigen sollte

- 8 -

untersucht werden, ob nicht allfällige Mängel der Strafbemessung wesentlich einfacher über eine Änderung des § 19 VStG beseitigt werden können.

Zu § 29a VStG:

Zur Vermeidung eines übermäßigen Aufwandes für einen Berufungswerber mit einem Wohnsitz im Sprengel eines anderen als des zuständigen unabhängigen Verwaltungssenates sollte die Möglichkeit einer Rechtshilfe durch andere Verwaltungssenate geprüft werden.

Zu § 40 Abs. 3 VStG:

Die Änderung sollte zum Anlaß für eine Klarstellung in den Erläuterungen genommen werden, was unter der "Behörde seines Aufenthaltsortes" zu verstehen ist.

Zu § 51 Abs. 1 VStG:

Die Bestimmung sollte in sprachlicher Hinsicht verbessert werden.

Zu § 51 Abs. 3 VStG:

Jede Berufung sollte einen begründeten Berufungsantrag enthalten müssen. Auf die diesbezügliche Stellungnahme unter Pkt. I. 2. b wird verwiesen.

Zu § 51a VStG:

Der Betrag, der für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Kammer und Einzelrichter maßgebend ist, sollte erhöht werden und – den Erläuterungen des Entwurfes entsprechend – auf die tatsächlich verhängte Strafe abstellen. Auf die diesbezügliche Stellungnahme unter Pkt. I. 3. wird verwiesen.

Zu § 51b VStG:

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, wenn diese bei jeder Verhandlung vor der Strafbehörde zweiter Instanz anwesend sein müssen.

- 9 -

Zu den §§ 51c ff. VStG:

Zur Frage der Notwendigkeit mündlicher Verhandlungen wird auf die diesbezügliche Stellungnahme unter Pkt. I. 1. b verwiesen.

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 § 65 VStG:

In Anlehnung an § 61 des Verwaltungsgerichtshofgesetzes enthält diese Bestimmung nähere Regelungen über die Verfahrenshilfe. Es werden somit Bestimmungen aus einem Verfahren, in dem zumindest teilweise Anwaltszwang besteht, in ein Verfahren, für welches der Anwaltszwang (noch) nicht vorgesehen ist, übernommen. Die vorgesehenen Regelungen erscheinen für Bagatellsachen, insbesondere auch im Hinblick auf die Manuduktionspflicht der Behörde, zu weitgehend.

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.

Zu Art. IV (Änderungen des VwGG 1985):

Zu § 33a VwGG:

Auf die Stellungnahme unter Pkt. I. 3. a wird verwiesen.

Für die Vorarlberger Landesregierung:

gez. Dr. Guntram Lins

L a n d e s r a t

a) Alle
Vorarlberger National- und Bundesräte

b) An das
Präsidium des Nationalrates

1017 Wien
(22-fach)

im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanzleramtes vom
24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67

c) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst

1010 Wien

d) An alle
Ämter der Landesregierungen
zHd. d. Herrn Landesamtsdirektors

e) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung

1014 Wien

f) An das
Institut für Föderalismusforschung

6020 Innsbruck

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

Dr. E n d e r

F.d.R.d.A.

Hans Neuper