

37/SN-265/ME

AMT DER  
VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

PrsG-0302

Bregenz, am 19.11.1986

An das  
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2  
1014 W i e n

*St. Ortswanger*

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	30 - GE 86
Datum:	21. NOV. 1986
Verteilt:	21. NOV. 1986 <i>Flöber</i>

Betrifft: Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundesverfassungsgesetz durch Bestimmungen über Verwaltungsstrafbehörden ergänzt wird, Entwurf, Stellungnahme

Bezug: Schreiben vom 3.7.1986, GZ. 601.861/7-VI 86

Zum übermittelten Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz durch Bestimmungen über Verwaltungsstrafbehörden ergänzt wird, wird Stellung genommen wie folgt:

Allgemeines

Durch die Ratifikation der EMRK hat Österreich sein Modell der Verwaltungsrechtspflege, dessen Wurzeln weit zurückreichen und dessen Wesen darin besteht, die Verwaltung von der Justiz freizuhalten, jede "Administraturjustiz" zu vermeiden (wie auch umgekehrt die ordentliche Gerichtsbarkeit von Einflüssen der politischen Verwaltung zu bewahren), mit dem im übrigen Europa verbreiteten justizstaatlichen System in Berührung gebracht. Die aus Anlaß der Übernahme der aus der EMRK entspringenden völkerrechtlichen Verpflichtungen abgegebenen Vorbehalte erweisen sich immer deutlicher als zu schwach, um das österreichische System abzusichern. Ein System, das, gerade was den Rechtsschutz angeht, vielfach als vorbildlich galt. Wenn daher mit einem dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Bundesverfassungsgesetz ein weiterer Schritt in Richtung "Angleichung an den europäischen Standard" getan wird, so soll dies im Bewußtsein geschehen, daß damit zwar eine andere, keineswegs aber notwendig auch schon bessere Art der Verwaltungsrechtspflege eingeführt wird.

Die Länder haben schon aus Anlaß der Aufhebung des seinerzeitigen Art. 11 Abs. 5 B.-VG. zu erkennen gegeben, daß sie bereit sind, die Folgen der vom Bund mit der Ratifikation der EMRK entstandenen Situation mitzutragen. In den der zweiten Bundes-Verfassungsgesetznovelle des Jahres 1984 vorausgegangenen Verhandlungen haben sie sich auf den Hinweis des Bundes, die Bestimmungen der Art. 5 und 6 EMRK könnten es unabweisbar machen, gerichtsartige Instanzen für den Verwaltungsstrafbereich zu schaffen, "bereiterklärt, in Gespräche darüber einzutreten, falls sich dazu die Notwendigkeit ergeben sollte" (Beil. 446 des XVI. NR). Auch die Landeshauptmännerkonferenz vom 13. Juni 1986 anerkannte "die durch den Beitritt Österreichs zu den internationalen Menschenrechtspakten entstandene Notwendigkeit, im Bereich der Verwaltungsstrafrechtspflege unabhängige und unparteiische Rechtsmittelbehörden einzurichten".

Die Einrichtung und die Tätigkeit der nunmehr vorgesehenen Tribunale, die Behörden der Länder sein werden, wird einen im voraus schwer quantifizierbaren, mit Sicherheit aber nicht unerheblichen Mehraufwand für die Länder mit sich bringen. Die wesentlichsten kostensteigernden Faktoren sind

1. die weitgehende Einführung des Kollegialprinzips,
2. der sich abzeichnende Ausschluß einer Mischverwendung von Bediensteten in der Verwaltung einerseits und in den vorgesehenen Tribunalen andererseits,
3. die in Art. 6 EMRK begründete, vermehrte Durchführung mündlicher Verhandlungen,
4. die Übernahme von Aufgaben der unmittelbaren Bundesverwaltung und
5. die vorgesehene Zuständigkeit zur Prüfung faktischer Amtshandlungen.

Andererseits wird die Arbeit der neuen Behörden zu einer Entlastung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, insbesondere des Verwaltungsgerichtshofes, führen.

Die Vorarlberger Landesregierung schließt sich der von der Konferenz der Legisten der Länder am 10. April 1986 abgegebenen Äußerung an, wonach "die konventionskonforme Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems unabhängig von der schließlich gewählten Variante 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 EMRK bzw. der Rücknahme der dazu erklärten Vorbehalte entstehenden Mehrbelastungen des Landes durch eine Änderung des Finanzausgleichs aufgewogen werden.

#### Zu den einzelnen Bestimmungen

##### Zu Art. I Z. 1:

Umschreibung des Wirkungsbereiches der neuen Tribunale:

- a) Die in den Erläuterungen erwähnte Absicht, "den Verwaltungsstrafbehörden alle jene Funktionen zu übertragen, die nach der derzeitigen Rechtslage die Berufungsbehörde nach dem Verwaltungsstrafgesetz besitzt," könnte in Anlehnung an die Fassung des seinerzeitigen Art. 11 Abs. 5 B.-VG. klarer und einfacher wie folgt ausgedrückt werden: "Die Rechtsprechung oberster Instanz in Verwaltungsstrafsachen, ausgenommen ....."
- b) Sowohl in der Rechtsprechung der durch die EMRK eingesetzten Organe (vgl. beispielhaft die Urteile des EGMR in den Fällen Ringeisen, Engel und Benthem) als auch des Verfassungsgerichtshofes (vgl. zuletzt den Beschluß vom 9. Oktober 1986, B 695/84) zeichnet sich immer deutlicher ab, daß die durch Art. 6 EMRK vermittelten Garantien im Falle der Entscheidung über zivilrechtliche Ansprüche weit in jene Bereiche hineinreichen, die nach der österreichischen Verfassungstradition durch weisungsgebundene Organe besorgt werden.

Dazu kommt noch, daß auch die nachprüfende Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof und den Verfassungsgerichtshof als Verfahren, die dem Art. 6 der EMRK entsprechen, zunehmend in Frage gestellt wird (vgl. auch dazu den bereits zitierten Beschluß des Verfassungsgerichtshofes vom 9. Oktober 1986, B 695/84).

Es wird daher in nicht ferner Zukunft zur Einrichtung von Tribunalen, wie sie im vorliegenden Entwurf vorwiegend für den Bereich des Verwaltungsstrafrechts vorgesehen sind, auch für den Bereich der civil rights kommen.

Es ist notwendig, dieser Entwicklung schon jetzt Rechnung zu tragen und die bundesverfassungsgesetzliche Grundlage der vorgesehenen Tribunale so zu gestalten, daß die neuen Landesbehörden vom jeweiligen Materiengesetzgeber auch zu anderen als den ihnen im vorliegenden Entwurf zugeordneten Aufgaben berufen werden können. Soweit derartige Aufgabenzuweisungen durch den Bundesgesetzgeber erfolgen und nicht civil rights betreffen, ist ein Zustimmungsrecht der beteiligten Länder zu statuieren, zum einen, um die Aushöhlung der mittelbaren Bundesverwaltung zu verhindern, und zum anderen, um Überlastungen der neuen Landesbehörden zu vermeiden.

Durch die angeregte Offenheit der verfassungsgesetzlichen Regelung könnten die nunmehr vorgesehenen Tribunale zum Kristallisationskern eines neuen, konventionskonformen Rechtsschutzsystems werden. Die sonst drohende, unvorteilhafte Zersplitterung der bisher weitgehend einheitlichen Verwaltungsorganisation in der Landesinstanz durch eine Vielzahl von Tribunalen, könnte auf diese Weise vermieden werden.

- c) Der vorgesehene, anscheinend uneingeschränkte Ausschluß von Finanzstrafsachen und Disziplinarangelegenheiten aus dem Wirkungsbereich der einzurichtenden Tribunale kann nicht befürwortet werden. Es muß dem Landesgesetzgeber im Sinne des soeben Gesagten die Möglichkeit bleiben, die Durchführung der in seiner Regelungsbefugnis liegenden Abgabenstrafverfahren und Disziplinarverfahren dem vorgesehenen Tribunal aufzutragen.

Vorschlagsrecht der Bundesregierung:

Das im Entwurf vorgesehene Vorschlagsrecht der Bundesregierung hinsichtlich eines Drittels der Mitglieder der neuen Behörde ist entschieden abzulehnen. Der ganz untergeordnete Anteil der dem Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung zuzurechnenden Verfahren, die von der neuen Behörde durchzuführen sein werden, rechtfertigt keinen derart massiven Einbruch in die Organisationshoheit der Länder.

Zu Art. I, Z. 2 und 3:

1. Materielles Ziel der geplanten Reform ist es, den Rechtsschutz in den von der Novelle erfaßten Rechtsgebieten zu stärken. Dafür werden, wie im

allgemeinen Teil dieser Stellungnahme ausgeführt, von der Allgemeinheit beachtliche finanzielle Opfer zu bringen sein. Es ist diesen Anstrengungen nicht angemessen, wenn die neuen, qualitativ hoch einzustufenden Tribunale zugleich in weitestem Ausmaße auf die Stufe bloßer Unterbehörden herabgedrückt werden. Solches müßte unweigerlich Rückwirkungen auf die Qualität der Tribunale haben. Im Ergebnis könnte es leicht sein, daß außer hohen Aufwendungen nichts erreicht wäre.

Besondere Bedenken erwecken in diesem Zusammenhang die vorgeschlagenen Formulierungen einer neuen Z. 2 im Art. 133 B.-VG. und eines dem Art. 144 Abs. 1 B.-VG. anzufügenden Satzes. Wenn die dort vorgesehenen Ausnahmen von der Zuständigkeit des Verfassungs- bzw. des Verwaltungsgerichtshofes für Fälle gelten sollen, "in denen nur eine Geldstrafe verhängt wurde", und andererseits in Betracht gezogen wird, daß die Verwaltungsstrafbehörden aufgrund der Anordnung des § 16 Abs. 1 des Verwaltungsstrafgesetzes bei Verhängung einer Geldstrafe immer auch eine Freiheitsstrafe festzusetzen haben, die im Falle der Uneinbringlichkeit der Geldstrafe an deren Stelle tritt, dann bedeutet das in der Praxis, daß der Beschwerdezug an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in allen Fällen, in denen die Tribunale zuständig sind, gegeben ist.

Die Vorarlberger Landesregierung spricht sich 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. 15a B.-VG. zu vereinheitlichen.

Die hier vorgeschlagene Lösung trägt der oben geforderten Offenheit des Aufgabenbereiches der neuen Tribunale Rechnung und steht - da sie den Rechtszug an den Verfassungsgerichtshof nicht ausschließt - im Einklang mit dem 7. Zusatzprotokoll zur EMRK. Übereinstimmend führen die Erläuterungen zu dem mit Schreiben des Bundeskanzleramtes vom 2.8.1985, GZ. 670.723/17-V/1/85, der Begutachtung zugeführten Entwurf bzw. der

Bericht zur Regierungsvorlage im Zusammenhang mit Art. 2 des Protokolls Nr. 7 zur EMRK aus: "Die Bestimmung läßt es offen, welche Kompetenzen der überprüfenden Instanz zukommen."

2. Damit sich die Rechtsprechung der Tribunale durchwegs auf unbedenkliche Rechtsgrundlagen stützen kann, ist es notwendig, ihnen ein Antragsrecht zur Einleitung von Normenkontrollverfahren im Sinne der Art. 139 und 140 B.-VG. einzuräumen.

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. A d a m e r

F.d.R.d.A.

