

668 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP

Bericht

des Verfassungsausschusses

über die Regierungsvorlage (132 der Beilagen): Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz durch Bestimmungen über unabhängige Verwaltungsstraftbehörden ergänzt wird

Der vorliegende Entwurf einer Bundes-Verfassungs-Novelle sieht eine Regelung vor, die in organisationsrechtlicher Hinsicht den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention Rechnung tragen soll, wonach die Verhängung von Freiheitsstrafen — primäre Arreststrafen oder Ersatzfreiheitsstrafen — durch Gerichte zu erfolgen hat und ferner jedermann einen Anspruch darauf hat, daß seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist von einem unabhängigen Gericht gehört wird, das über die gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage zu entscheiden hat. Darunter werden nach der Judikatur zur Europäischen Menschenrechtskonvention auch Angelegenheiten verstanden, die nach der österreichischen Terminologie Verwaltungsstrafsachen sind. Der Gesetzentwurf sieht dementsprechend vor, daß zur Entscheidung über Verwaltungsstrafsachen unabhängige Verwaltungsstraftbehörden berufen sind. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, auf den Vorbehalt Österreichs zu Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu verzichten.

Der Verfassungsausschuß hat zur Vorbehandlung der Regierungsvorlage am 16. Juni 1987 einen Unterausschuß eingesetzt, dem von der Sozialistischen Partei die Abgeordneten Dr. Gradischnik, Pöder, Dr. Rieder und Schieder, von der Österreichischen Volkspartei die Abgeordneten Dr. Blenk, Dr. Ermacora, Dr. Khol und Dr. Kohlmaier — nach dessen Mandatsverzicht Abgeordneter Stricker —, von der Freiheitlichen Partei Österreichs der Abgeordnete Dr. Frischenschlager sowie von den Grünen der Abgeordnete Mag. Geyer angehörten.

Der Unterausschuß hat insgesamt sieben Sitzungen abgehalten. Er hat die Präsidenten des Verfas-

sungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes insbesondere zur Frage der Entlastung der Höchstgerichte durch Einrichtung von unabhängigen Verwaltungsstraftbehörden gehört. Ferner hat er seinen Beratungen als Experten Dr. Grussmann, Prof. Dr. Haller, Senatsrat Dr. Hrasko, Senatsrat Dr. König, Hofrat Dr. Liehr, Prof. Dr. Öhlinger, Landesamtsdirektor Dr. Unkart und Prof. Dr. Winkler beigezogen.

Am 30. Juni 1988 hat der Obmann des Unterausschusses Abgeordneter Dr. Rieder über das Ergebnis der Unterausschußverhandlungen — worüber auch ein schriftlicher Unterausschußbericht vorlag — im Verfassungsausschuß berichtet.

Nach einer Debatte, in der die Abgeordneten Mag. Geyer, Dr. Khol, Dr. Frischenschlager, Dr. Ermacora und Dr. Fischer sowie Bundesminister Dr. Löschnak das Wort ergriffen, hat der Verfassungsausschuß mit Mehrheit beschlossen, dem Hohen Hause die Annahme des Gesetzentwurfes in der von den Abgeordneten Dr. Rieder und Dr. Khol vorgeschlagenen Fassung zu empfehlen.

Ein vom Abgeordneten Mag. Geyer eingebrachter Abänderungsantrag fand nicht die Zustimmung der Ausschlußmehrheit.

Zum gegenständlichen Gesetzentwurf hat der Verfassungsausschuß weiters folgende Feststellungen getroffen:

Zu Art. I Z 1 bis 3:

Im Zuge der Beratungen kam der Ausschuß zur Auffassung, daß es zweckmäßig wäre, die Zuständigkeit der neu zu schaffenden unabhängigen Verwaltungssenate auszuweiten.

Die Regierungsvorlage, die die Einsetzung unabhängiger Verwaltungsstraftbehörden vorsah, beschränkte die Zuständigkeit dieser Behörden auf die Rechtsprechung oberster Instanz im Verfahren wegen Verwaltungsübertretungen (ausgenommen Finanzstrafsachen des Bundes) und auf die Ent-

scheidung über Beschwerden über die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt im Zusammenhang mit Verwaltungsübertretungen. In den Ausschußberatungen kam man überein, die Zuständigkeit dieser — nunmehr als unabhängige Verwaltungssenate bezeichneten Behörden — in folgender Weise auszuweiten:

1. Die unabhängigen Verwaltungssenate sollen eine Entscheidungsbefugnis allgemeiner Art über Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt erhalten. Die Entscheidungsbefugnis soll demgemäß nicht auf Akte beschränkt sein, die mit Verwaltungsübertretungen zusammenhängen. Als eine Ausnahme wird allerdings vorgesehen, daß die Entscheidung über Beschwerden über die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt in Finanzstrafsachen des Bundes nicht den unabhängigen Verwaltungssenaten zugewiesen wird. Damit wird der Gleichklang mit der Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate in Angelegenheiten des Verwaltungsstrafrechtes gewahrt: Auch dabei sind die Finanzstrafsachen des Bundes von der Zuständigkeit dieser Behörden ausgenommen. Dies deshalb, weil mit den Spruch- und Berufungssenaten im Rahmen des Finanzstrafgesetzes bereits eine Behördenstruktur besteht, die den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention entspricht, sodaß die Anfechtung von „faktischen Amtshandlungen“, die aufgrund des Finanzstrafgesetzes gesetzt werden, diesen Behörden überlassen bleiben kann.

Der Ausschuß geht von der Erwartung aus, daß durch eine Novellierung des Finanzstrafgesetzes eine Zuständigkeit dieser Behörden zur Entscheidung von Beschwerden gegen derartige faktische Amtshandlungen begründet wird.

2. Eine weitere Kompetenzerweiterung für die unabhängigen Verwaltungssenate wurde dadurch geschaffen, daß eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung aufgenommen wurde, wonach der zur Regelung der jeweiligen Sachmaterie zuständige Bundes- oder Landesgesetzgeber den unabhängigen Verwaltungssenaten auch andere Entscheidungskompetenzen in Verwaltungsmaterien übertragen kann. Es soll damit insbesondere die Möglichkeit geschaffen werden, die Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate in Fällen zu begründen, bei denen es um die Entscheidung über „civil rights and obligations“ im Verwaltungswege geht.

3. Die letztgenannte Kompetenzerweiterung bedingt folgerichtig, daß den unabhängigen Verwaltungssenaten auch eine Zuständigkeit im Falle von Säumnisbeschwerden einzuräumen war. Die Regelung wurde dem Art. 132 B-VG nachgebildet. Im Falle von Verwaltungsübertretungen soll daher

eine Säumnisbeschwerde in Privatanklagesachen und in Angelegenheiten des landesgesetzlichen Abgabenstrafrechtes bestehen. Hinsichtlich der Finanzstrafsachen des Bundes mußte allerdings — im Gegensatz zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes — eine Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate vermieden werden, da, wie oben ausgeführt, dieser Bereich überhaupt von der Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate ausgeschlossen sein soll. Im übrigen reicht die Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate für Säumnisbeschwerden ebensoweit wie die Entscheidungskompetenz, die durch Bundes- oder Landesgesetz gemäß Art. 129 a Abs. 1 Z 3 begründet worden ist.

Hinsichtlich des Instanzenzuges sieht die Regelung vor, daß die unabhängigen Verwaltungssenate nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges angerufen werden können. Die Rechtslage ist somit jener vergleichbar, die für die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes maßgebend ist.

Zur Neufassung des Art. 129 wurde in den Beratungen betont, daß der Ausdruck „unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern“ sowohl zum Ausdruck bringen soll, daß in jedem Land, und zwar für den Sprengel des jeweiligen Landes, eine solche Behörde zu errichten ist, als auch, daß es sich in staatsorganisatorischer Hinsicht hierbei um Verwaltungsbehörden der Länder handelt.

Die Regelung des Art. 129 b wurde weitgehend aus der Regierungsvorlage übernommen. Abgesehen von der Änderung der Bezeichnung der Behörden kam der Ausschuß überein, das in der Regierungsvorlage vorgesehene Vorschlagsrecht der Bundesregierung bei der Bestellung von Mitgliedern der unabhängigen Verwaltungssenate durch eine Regelung zu ersetzen, wonach wenigstens der vierte Teil der Mitglieder aus Berufsstellungen im Bund entnommen werden soll. Der Ausschuß hat in diesem Zusammenhang ferner betont, daß die Mitgliedschaft in diesen Behörden — unvorgreiflich des Erfordernisses eines Dienstverhältnisses zum Land — möglichst allen juristischen Berufsgruppen, insbesondere auch Richtern und Hochschullehrern, offenstehen soll. Um die Unabhängigkeit der Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate zu betonen, wurde vorgesehen, daß ihre Bestellung mindestens für sechs Jahre zu erfolgen hat.

Der Ausschuß war auch der Auffassung, daß eine „Mischverwendung“ der Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate im Hinblick auf Art. 129 b Abs. 4 zweiter Satz ausgeschlossen ist.

Die in der Regierungsvorlage vorgesehenen Inkompatibilitätsregelungen wurden gestrichen. Einerseits enthält das Unvereinbarkeitsgesetz 1983 in § 2 Abs. 1 Bestimmungen, die Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretäre und Mitglieder

der Landesregierungen von einer Berufsausübung mit Erwerbsabsicht während ihrer Amtstätigkeit — und damit auch von einer Tätigkeit als Mitglied eines unabhängigen Verwaltungssenates — ausschließt. Andererseits wurde eine darüber hinausgehende Inkompatibilitätsregelung für nicht erforderlich erachtet, weil es sie auch hinsichtlich der Richter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht gibt.

Nach Meinung des Ausschusses sollten bei der Vorbereitung der das Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungssenaten regelnden gesetzlichen Vorschriften auch ein allfälliger Anwaltszwang sowie Regelungen über die Verfahrenshilfe erwo-gen werden.

Zu Art. I Z 5, 7, 10 und 11:

Infolge der Ausweitung der Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate auf die Entscheidung über Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt war der Art. 130 Abs. 1 B-VG entsprechend anzupassen. Der Verwaltungsgerichtshof soll aber über Beschwerden gegen Bescheide der unabhängigen Verwaltungssenate entscheiden, mit denen über Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt erkannt worden ist.

Aus denselben Gründen war auch die entsprechende Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes anzupassen.

Zu Art. I Z 6:

Ähnlich wie dies derzeit für den Verfassungsgerichtshof in Art. 144 Abs. 2 B-VG vorgesehen ist, soll der Verwaltungsgerichtshof künftig die Kompetenz erlangen, eine bei ihm einlangende Beschwerde abzulehnen. Diese Kompetenz soll auf solche Rechtssachen beschränkt sein, in denen es nur um die Verhängung einer geringen Geldstrafe geht und überdies keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zu klären ist. Der Ausschuß

war der Auffassung, daß eine solche Regelung deshalb gerechtfertigt ist, weil sich die Beschwerde gegen die Entscheidung eines unabhängigen Verwaltungssenates richtet, der infolge seiner Organisation gerichtsähnlichen Charakter hat, und von diesem Organ alle wesentlichen Rechtsfragen schon geklärt werden können. Ob die Voraussetzungen für die Ablehnung einer Beschwerde vorliegen, hat der Verwaltungsgerichtshof selbst zu entscheiden. Dem Verwaltungsgerichtshofgesetz wird es vorbehalten bleiben, eine Regelung zu treffen, wann von einer „geringen Geldstrafe“ gesprochen werden kann.

Zu Art. I Z 8:

Diese Bestimmung soll klarstellen, daß der Verwaltungsgerichtshof auch zuständig ist, in jenen Fällen zu entscheiden, in denen ein unabhängiger Verwaltungssenat säumig geworden ist. Auch in solchen Fällen der Säumigkeit kann also Säumnisbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof erhoben werden, daraus erhellt, daß der Begriff „Verwaltungsverfahren“ im Sinne dieser Bestimmung auch Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungssenaten umfaßt.

Zu Art. II Abs. 3:

Diese Übergangsregelung besagt, daß für anhängige Verfahren, und zwar auch solche, die erst in der ersten Instanz anhängig sind, noch keine Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate gegeben sein soll.

Der Verfassungsausschuß stellt somit den Antrag, der Nationalrat wolle dem angeschlossenen Gesetzentwurf die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen. /.

Wien, 1988 06 30

Dr. Stippel
Berichterstatter

Dr. Schranz
Obmann

/.

Bundesverfassungsgesetz vom xx. xx. xxx, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 durch Bestimmungen über unabhängige Verwaltungssenate ergänzt wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929, zuletzt geändert durch das Bundesverfassungsgesetz, BGBl. Nr. xxx/xxxx, wird wie folgt geändert:

1. Die Überschrift „A. Verwaltungsgerichtshof“ vor dem Artikel 129 wird gestrichen.

2. Artikel 129 lautet:

„**Artikel 129.** Zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung sind die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern und der Verwaltungsgerichtshof in Wien berufen.“

3. Nach Artikel 129 werden folgende Bestimmungen eingefügt:

„A. Unabhängige Verwaltungssenate in den Ländern

Artikel 129 a. (1) Die unabhängigen Verwaltungssenate erkennen nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges, sofern ein solcher in Betracht kommt,

1. in Verfahren wegen Verwaltungsübertretungen, ausgenommen Finanzstrafsachen des Bundes,
2. über Beschwerden von Personen, die behaupten, durch die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt in ihren Rechten verletzt zu sein, ausgenommen in Finanzstrafsachen des Bundes,
3. in sonstigen Angelegenheiten, die ihnen durch die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetze zugewiesen werden,
4. über Beschwerden wegen Verletzung der Entscheidungspflicht in Angelegenheiten der Z 1, soweit es sich um Privatanklagesachen oder um das landesgesetzliche Abgabenstrafrecht handelt, und der Z 3.

(2) Es kann gesetzlich vorgesehen werden, daß die Entscheidungen in erster Instanz unmittelbar beim unabhängigen Verwaltungssenat angefochten werden können. In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung dürfen derartige Bundesgesetze nur mit Zustimmung der beteiligten Länder kundgemacht werden.

(3) Art. 89 gilt sinngemäß auch für die unabhängigen Verwaltungssenate.

Artikel 129 b. (1) Die unabhängigen Verwaltungssenate bestehen aus einem Vorsitzenden, einem Stellvertretenden Vorsitzenden und der erforderlichen Zahl von sonstigen Mitgliedern. Ihre Mitglieder werden von der Landesregierung für mindestens sechs Jahre ernannt. Wenigstens der vierte Teil der Mitglieder soll aus Berufsstellungen im Bund entnommen werden.

(2) Die Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate sind bei Besorgung der ihnen nach den Artikel 129 a und 129 b zukommenden Aufgaben an keine Weisungen gebunden. Die Geschäfte sind auf die Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate für die landesgesetzlich bestimmte Zeit im voraus zu verteilen; eine nach dieser Einteilung einem Mitglied eines unabhängigen Verwaltungssenates zufallende Sache darf ihm nur im Falle der Behinderung durch Verfügung des Vorsitzenden abgenommen werden.

(3) Vor Ablauf der Bestattungsdauer dürfen die Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate nur in den gesetzlich bestimmten Fällen und nur auf Beschluß des unabhängigen Verwaltungssenates ihres Amtes enthoben werden.

(4) Die Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate müssen rechtskundig sein. Sie dürfen für die Dauer ihres Amtes keine Tätigkeit ausüben, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung ihres Amtes hervorrufen könnte.

(5) Nach dem das Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungssenaten regelnden Bundesgesetz entscheiden diese Behörden durch mehrere oder durch einzelne Mitglieder.

(6) Die Organisation der unabhängigen Verwaltungssenate sowie das Dienstrecht ihrer Mitglieder

werden durch Landesgesetze, das Verfahren durch Bundesgesetz geregelt.“

4. Vor Artikel 130 wird folgende Überschrift eingefügt:

„B. Verwaltungsgerichtshof“

5. Artikel 130 Abs. 1 lautet:

„(1) Der Verwaltungsgerichtshof erkennt über Beschwerden, womit

- a) Rechtswidrigkeit von Bescheiden der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate oder
- b) Verletzung der Entscheidungspflicht der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate

behauptet wird. Der Verwaltungsgerichtshof erkennt außerdem über Beschwerden gegen Weisungen gemäß Art. 81 a Abs. 4.“

6. Dem Artikel 131 wird folgender Abs. 3 angefügt:

„(3) Der Verwaltungsgerichtshof kann die Behandlung einer Beschwerde gegen einen Bescheid eines unabhängigen Verwaltungssenates in einer Verwaltungsstrafsache durch Beschluß ablehnen, wenn nur eine geringe Geldstrafe verhängt wurde und die Entscheidung nicht von der Lösung einer Rechtsfrage abhängt, der grundsätzliche Bedeutung zukommt, insbesondere weil der unabhängige Verwaltungssenat von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes abweicht, eine solche Rechtsprechung fehlt oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet wird.“

7. Artikel 131 a ist aufgehoben.

8. Artikel 132 lautet:

„Artikel 132. Beschwerde wegen Verletzung der Entscheidungspflicht durch Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate kann erheben, wer im Verwaltungsverfahren als Partei zur Geltendmachung der Entscheidungspflicht berechtigt war. In Verwaltungsstrafsachen ist eine Beschwerde wegen Verletzung der Ent-

scheidungspflicht nicht zulässig; dies gilt nicht für Privatanklage- und für Finanzstrafsachen.“

9. Die Überschrift vor Artikel 137 lautet:

„C. Verfassungsgerichtshof“

10. Artikel 144 Abs. 1 lautet:

„(1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden einschließlich der unabhängigen Verwaltungssenate, soweit der Beschwerdeführer durch den Bescheid in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht oder wegen Anwendung einer gesetzwidrigen Verordnung, eines verfassungswidrigen Gesetzes oder eines rechtswidrigen Staatsvertrages in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Beschwerde kann erst nach Erschöpfung des Instanzenzuges erhoben werden.“

11. In Art. 144 Abs. 3 werden die Worte „oder durch die Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt“ aufgehoben.

Artikel II

(1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit 1. Jänner 1991 in Kraft.

(2) Die zur Durchführung dieses Bundesverfassungsgesetzes erforderlichen Gesetze können bereits vor dem 1. Jänner 1991 erlassen werden, sie können jedoch frühestens mit 1. Jänner 1991 in Kraft gesetzt werden. Auch alle sonstigen Maßnahmen, die erforderlich sind, damit die unabhängigen Verwaltungssenate mit 1. Jänner 1991 ihre Aufgaben wahrnehmen können, können bereits vor dem 1. Jänner 1991 gesetzt werden.

(3) Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesverfassungsgesetzes anhängige Verfahren, die in diesem Bundesgesetz geregelte Angelegenheiten betreffen, sind nach der bisherigen Rechtslage zu Ende zu führen; dies gilt auch für Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und vor dem Verfassungsgerichtshof.

Artikel III

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.