



18/SN-85/ME

# AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

Chiemseehof

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

(0662) 80 42 Durchwahl

Datum

wie umstehend

2428

28. FEB. 1988

Betreff

wie umstehend

An

1. das Amt der Burgenländischen Landesregierung  
Landhaus  
7000 Eisenstadt
2. das Amt der Kärntner Landesregierung  
Arnulfplatz 1  
9020 Klagenfurt
3. das Amt der NÖ Landeregierung  
Herrengasse 9  
1014 Wien
4. das Amt der OÖ Landesregierung  
Klosterstraße 7  
4020 Linz
5. das Amt der Steiermärkischen Landesregierung  
Hofgasse  
8011 Graz
6. das Amt der Tiroler Landesregierung  
Maria-Theresien-Straße 43  
6020 Innsbruck
7. das Amt der Vorarlberger Landesregierung  
Landhaus  
6901 Bregenz
8. das Amt der Wiener Landesregierung  
Lichtenfelsgasse 2  
1082 Wien
9. die Verbindungsstelle der Bundesländer  
beim Amt der NÖ Landeregierung  
Schenkenstraße 4  
1010 Wien
10. das Präsidium des Nationalrates  
Parlament  
Dr. Karl-Renner-Ring 3  
1017 Wien

Betrifft GEGENENTWURF  
Zi. 85 - GE/1987  
Datum: 2. MRZ. 1988  
Verteilt 2. 3. 1988 Rasmay

*Handwritten signature*

zur gefl. Kenntnis.

Für die Landesregierung:  
Dr. Hueber  
Landesamtsdirektor

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung:

*Handwritten signature*

**AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG**

Postanschrift: Postfach 527, A-5010 Salzburg Telex: 633028 DVR: 0078182

An das  
Bundeskanzleramt

Ballhausplatz 2  
1014 Wien

Zahl (Bei Antwortschreiben bitte anführen)

0/1-264/658-1988

Chiemseehof

☎ (0662) 80 42 Durchwahl

Datum

2428/Dr. Hammertinger 29.2.1988

Betreff

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz  
geändert wird; Stellungnahme

Bzg.: Do. Zl. 601.468/26-V/1/87

Zu dem mit dem obgenannten Schreiben versendeten Gesetzentwurf  
nimmt das Amt der Salzburger Landesregierung wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Bemerkungen:

1. In seiner Stellungnahme vom 18.9.1986, Zl. 0/1-49/433-1986,  
an das Bundeskanzleramt hat das Amt der Salzburger Landesregie-  
rung zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das  
Bundes-Verfassungsgesetz durch Bestimmungen über unabhängige  
Verwaltungsstrafbe hörden ergänzt wird, u. a. ausgeführt:

"In Verwaltungsstrafangelegenheiten in oberster Instanz wei-  
sungsfreie Kollegialbehörden zur Entscheidung zu berufen, ist  
eine der Bundesverfassung schon ursprünglich innewohnende  
Vorstellung. In Teilbereichen der Verwaltung (Bundes-Finanz-  
strafrecht, Disziplinarrecht) ist diesem Organisationsschema  
auch Rechnung getragen. Für den übrigen Bereich der Verwaltung  
soll es durch die vorliegende Bundes-Verfassungsgesetznovelle  
eingeführt werden.

- 2 -

Die dargestellte organisatorische Zielsetzung hat allerdings seit ihrer Aufnahme ins Verfassungsrecht sehr an Berechtigung eingebüßt, da die Gesetzesbindung Selbstverständnis der Verwaltung geworden ist und polizeistaatliche Verhaltensweisen ihr fremd geworden sind und im Rechtsbestand keinen nennenswerten Raum mehr finden. Die Vorstellung, daß die Verwaltung insbesondere im Bereich des Verwaltungsstrafrechtes parteiisch, also unobjektiv, befangen geführt werde, findet in der heutigen Verwaltungswirklichkeit keine Deckung. Es muß daher den österreichischen Verwaltungsstrafbehörden grundsätzlich attestiert werden, objektive Walter ihrer Aufgaben zu sein. Die Weisungsgebundenheit als Organisationselement anzusehen, welches sich gegen die Objektivität wendet, ist aus der Erfahrung der Verwaltungsbehörden ebenso abwegig wie die Qualifikation der Weisungsgebundenheit als Grundlage für rechtswidriges Verwaltungshandeln.

Von diesem Verständnis des Verwaltungsverhaltens ist leider die Europäische Menschenrechtskonvention nicht getragen; sie geht - verschiedenste Rechtssysteme erfassend - noch von der Grundhaltung aus, daß ein besonderer Schutz vor unobjektivem, parteiischem Verwaltungsstrafhandeln zu fordern ist. Beim Zuschnitt der besonderen Schutzvorschriften für die Freiheit der Person ist sie von der Vorstellung getragen, daß nur eine nach dem Muster eines Gerichtes organisierte Behörde die objektive, unparteiische Wahrnehmung der Zuständigkeit, Freiheitsstrafen zu verhängen, gewährleistet. Dies ist zwar wie gesagt aus der Sicht der österreichischen Rechtsordnung und Verwaltungswirklichkeit nicht gerechtfertigt, aber Vorgabe für die weitere Ausgestaltung. Zu dieser verhält insbesondere das - nach ha. Auffassung nicht gerechtfertigte - Verständnis des österreichischen Vorbehaltes zu Art. 5 MRK, daß sich dieser nur auf Verwaltungsstraftatbestände beziehe, die zum Zeitpunkt der Erklärung des Vorbehalts bereits in Geltung standen. (Die ha. Auffassung, daß dieses Verständnis verfehlt ist, gründet darin, daß sich die Aussage des Vorbehaltes ausdrücklich auf die Verwaltungsverfahrensgesetze bezieht und nicht auf die Verwaltungsvorschriften.) Dieser Umstand zwingt, um eine im Laufe der Rechtsentwicklung sich vertiefende Zweigleisig-

- 3 -

keit des Verwaltungsstrafrechtes zu beheben und zu vermeiden, dazu, sich dem Regime, welches durch die MRK für die Behördenorganisation vorgezeichnet ist, anzupassen, womit auch dem genannten Vorbehalt das Wirkungsfeld genommen erscheint und er verzichtbar wird. Daß damit ein Stück österreichischer Verwaltungskultur preisgegeben wird, ist wegen seiner Eignung, den Schutz des Rechtsgutes der persönlichen Freiheit in verwaltungsökonomischer Weise zu gewährleisten, sehr zu bedauern. Grundsätzlich wird an der vorgesehenen Konstruktion begrüßt, daß es sich bei den neu zu schaffenden Behörden um Verwaltungsbehörden handeln soll. Auch die Zuordnung zum Land wird für zweckmäßig erachtet.

Die vorgesehene Verwaltungsorganisation wird einen sehr beachtlichen Verwaltungsaufwand insbesondere im Bereich der Personalkosten zeitigen. Die Einsparungen im Bereich der Kosten der Verwaltungsstrafrechtspflege zweiter Instanz der Länder werden demgegenüber nur geringfügig sein. Es ist daher schon jetzt auf das Erfordernis hinzuweisen, daß den Ländern der erwachsende Aufwand im Finanzausgleich abgegolten werden muß."

Diese Auffassung bleibt nach wie vor aufrecht.

2. Auf den Beschluß der Landeshauptmännerkonferenz vom 22. Jänner 1987 betreffend die Neuorganisation der Verwaltungsrechtspflege darf hingewiesen werden.

3. Nicht zuletzt auch aus dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 14. Oktober 1987, G 181/86-19, G 43, 44, 45, 46/87-20, G 121, 122/87-12, geht eindeutig hervor, daß der österreichische Vorbehalt zu Art. 5 MRK sich auch auf den Art. 6 MRK erstreckt und in den vom Vorbehalt abgedeckten Bereichen die nachprüfende Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof oder den Verfassungsgerichtshof ausreicht, um den Bestimmungen der Menschenrechtskonvention genüge zu tun, weshalb die Schaffung von unabhängigen Organen für die Verwaltungsstrafrechtspflege unter diesem Gesichtspunkt nicht erforderlich erscheint.

- 4 -

4. Durch die vorgesehene Installierung unabhängiger Verwaltungsstrafbehörden müßte mit einem sehr bedeutenden in seiner Größenordnung derzeit kaum eingrenzbaren Mehraufwand für die Länder gegenüber den derzeit in ihre Kostentragungspflicht fallenden zweitinstanzlichen Entscheidungsträgern im Verwaltungsstrafverfahren gerechnet werden. Ganz abgesehen von den immensen Erfordernissen, welche mit der Umorganisation sowie den ausufernden prozessualen Vorschriften verbunden sind - deren Berechtigung gerade in Bagatellfällen mangels eines adäquaten Rechtsschutzbedürfnisses des Beschuldigten sehr in Frage steht -, hätten die genannten neuen Rechtsmittelbehörden einen wesentlich höheren Arbeitsanfall zu bewältigen einmal, weil mit vermehrten Berufungen zu rechnen ist, zum anderen durch ihre Zuständigkeit anstelle der nach der gegenwärtigen Rechtslage als Verwaltungsstrafbehörde zweiter Instanz fungierenden Bundesbehörden und schließlich zur weiteren Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes.

Wie bereits in der ha. Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz durch Bestimmungen über unabhängige Verwaltungsstrafbehörden ergänzt wird, dargetan wurde, sieht sich das Amt der Salzburger Landesregierung naturgemäß nicht im Stande, der Verwirklichung der dargelegten rechtspolitischen Vorstellungen des Bundes auf Kosten der Länder zuzustimmen. Es muß daher jedenfalls - wenn überhaupt an der Absicht der Installierung unabhängiger Verwaltungsstrafbehörden festgehalten wird - der Ersatz aller dem Land zusätzlich erwachsenden Aufwendungen (darunter fallen insbesondere auch Kosten für Verfahrenshilfe) durch den Bund gefordert werden.

II. Vorbehaltlich dieser grundsätzlichen Bedenken wird zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs festgestellt:

Zu Art. I Z. 2 (§§ 22a und 22b):

Einleitend wird darauf hingewiesen, daß das Absorptionsprinzip

eine einheitliche, auch einheitlich organisierte Berufungsbehörde voraussetzt. Ohne eine solche würde seine Anwendung weitgehend von Zufälligkeiten abhängen und eingeschränkt sein. Grundlegend wird im Gegenteil zu bedenken gegeben, daß das Kumulationsprinzip dem Grundsatz der Bundesstaatlichkeit und dem Wesen des Verwaltungsstrafrechts als Recht zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten besser entspricht als das Absorptionsprinzip. Inwieweit dessen Einführung ohne Beachtung der Bereiche der Bundesvollziehung einerseits und der Landesvollziehung andererseits noch im Art. 11 Abs. 2 B-VG gedeckt ist, wäre vorweg zu klären. Unbeschadet dessen wird zu § 22b die Auffassung vertreten, daß die Verhängung einer Zusatzstrafe sich auch dann als zweckmäßig erweisen würde, wenn bestimmte Verwaltungsstraftatbestände bereits entscheidungsreif sind, während hinsichtlich der übrigen Übertretungen noch ein umfangreiches Ermittlungsverfahren durchgeführt werden muß. Nicht zuletzt deshalb soll die Entscheidung darüber, ob mehrere Verfahren gemeinsam oder getrennt durchgeführt werden, in das Ermessen der Behörde gestellt sein. Dies scheint im übrigen nach der Formulierung des § 30a Abs. 1 (alternativ: "gemeinsam zu führen" oder dem Verfahrensstand "aktenkundig zu machen") der Fall zu sein.

Zu Art. I Z. 5 (§ 30a):

Zu § 30a Abs. 1 wird auf die Ausführungen zu Art. I Z. 2 hingewiesen. Im Abs. 2 erscheint es nicht sehr sinnvoll, über einen "selbständigen" Antrag auf Umwandlung in eine Zusatzstrafe die Behörde erster Instanz entscheiden zu lassen. Der Antrag kann zwar "selbständig" gestellt werden, und trotzdem kann ein Berufungsverfahren anhängig sein oder gemacht werden. "Selbständig" hätte zu bedeuten, daß keine Berufung erhoben ist bzw. wird. Aber auch so verstanden zieht die Möglichkeit der Berufung gegen die Abweisung des Antrages bzw. die Umwandlung in eine Zusatzstrafe, ohne die vom Einschreiter für gerechtfertigt gehaltene Herabsetzung des Strafausmaßes vorzunehmen, einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich.

- 6 -

Zu Art. I Z. 11 (§ 47 Abs. 2) wird angemerkt, daß die Frage der Unterfertigung der mittels automationsunterstützter Datenverarbeitung erstellten Bescheide (Urschriften) in geeigneter Weise im Gesetz (AVG) zu regeln wäre.

Zu Art. I Z. 12 (§ 49):

Auf Grund der vorgesehenen Neuregelung ist die Behörde erster Instanz zur Entscheidung über Einsprüche, welche nur das Ausmaß der verhängten Strafe oder die Entscheidung über die Kosten anfechten zuständig. Gegen die Entscheidung hierüber steht die Möglichkeit der Berufung zu. Da mit Strafverfügungen meist ohnehin nur niedrige Geldstrafen verhängt werden, ist in dieser komplizierten Konstruktion ein übertriebener Rechtsschutz in Bagatellangelegenheiten zu erblicken.

Zu Art. I Z. 13 (§§ 51 bis 51m):

Im § 51a wäre klarzustellen, daß das Verlangen, die Berufung der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde vorzulegen, bei der Behörde erster Instanz einzubringen ist.

§ 51b Abs. 3 wäre wenigstens durch einen Hinweis auf die Zurückweisung gemäß Abs. 2 unzulässiger Beschwerden zu ergänzen. Fraglich erscheint im übrigen, ob Akte der unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt auf Grund des VStG 1950 mit nur kurzer Wirksamkeit (z.B. Festnahmen) nachträglich noch aufzuheben sind.

Zu den Bestimmungen der §§ 51c, 51l und 51m wird zunächst auf die Ausführungen im allgemeinen Teil hingewiesen. Unbeschadet ihrer allgemeinen Ablehnung erscheinen in Verbindung miteinander zu kompliziert und teilweise über das Rechtsschutzbedürfnis des Beschuldigten hinausgehend. Entweder sollte gegen ein Erkenntnis, welches von einem einzelnen Mitglied des Senates gefällt wurde, keine weitere Berufung an den Senat, wohl aber eine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof zulässig sein, oder es sollte im Falle der Beibehaltung der Regelung des § 51l der § 51m dahingehend geändert werden, daß eine Beschwerde an

- 7 -

den Verwaltungsgerichtshof in jedem Fall ausgeschlossen ist, wenn eine 2500 S nicht übersteigende Geldstrafe verhängt wurde.

Die Normierung einer Parteistellung der Verwaltungsbehörde, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat (§ 51d), kann nur dann formale Beteiligung im Berufungsverfahren bedeuten. Ihre Wahrnehmung im Sinn einer Ersatzregelung für den fehlenden öffentlichen Ankläger wird nicht zuletzt aus Gründen des Verwaltungsaufwandes für höchst problematisch erachtet.

Zur obligatorischen Durchführung mündlicher Berufungsverhandlungen, die wesensgemäß hauptsächlich der unmittelbaren Beweisaufnahme dient, werden die diesbezüglichen Ausführungen aus einer Stellungnahme einer Amtsabteilung wiedergegeben, die die Auswirkungen einer solchen Regelung deutlich machen:

- a) Nach dem bisherigen jährlichen Anfall an Berufungen gegen Straferkenntnisse im Land Salzburg müßte damit gerechnet werden, daß im Jahreszeitraum tausende und somit Tag für Tag etliche mündliche Verhandlungen bei der in Salzburg eingerichteten unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde abzuführen wären. Sicherlich würde man täglich eine größere Anzahl von Bediensteten des Höheren Verwaltungsdienstes hierfür heranziehen müssen. Wie wäre das personalmäßig zu bewältigen?
- b) Die mündlichen Verhandlungen hätten öffentlich zu sein. Wo sind im hiesigen Amtsbereich hierfür geeignete Verhandlungsräume in größerer Zahl?
- c) Zu den mündlichen Verhandlungen wären massenhaft Zeugen aus dem gesamten Landesgebiet zu laden. Man wird ihnen Zeugengebühren wie bei der Justiz nicht vorenthalten können. Wer trägt hierfür die Kosten?
- d) Besonders häufig müßten Organe der öffentlichen Aufsicht (z.B: Gendarmeriebeamte in Straßenverkehrssachen) als Zeugen erscheinen. Auch Amtssachverständige würden laufend bei den mündlichen Verhandlungen tätig sein müssen. Wie kann der Dienstausfall dieser Amtorgane bewältigt werden?
- e) Erfahrungsgemäß würde auch in Zukunft der Großteil der von den ersten Instanzen verhängten Geldstrafen geringfügig



- 8 -

sein. Der Kostenersatz im Berufungsverfahren - er fällt übrigens nur bei voller Bestätigung der erstinstanzlichen Entscheidung an - ist mit zehn Prozent des Strafbetrages minimal. Wo ist im Hinblick auf den hohen Verwaltungsaufwand die Verhältnismäßigkeit?

- f) Durch die Verwirklichung des Grundsatzes der Unmittelbarkeit würden viele mündliche Verhandlungen am Tatort ausgetragen werden müssen. Dadurch entstünden Reisegebührenansprüche der beteiligten Amtsorgane. Ist das mit den Bemühungen um Einsparungen beim Personalaufwand vereinbar?

Die Einführung mündlicher Berufungsverhandlungen ist somit mit einem gänzlich unverhältnismäßigem Aufwand verbunden, der eine geordnete Verwaltungsstrafrechtspflege geradezu in Frage stellen würde. Nach § 51e Abs. 2 und 3 wäre in den wenigsten Fällen eine mündliche Verhandlung zu vermeiden, weil erfahrungsgemäß in den Berufungen - insbesondere bei Vertretung durch einen Rechtsanwalt - auch der von der Behörde erster Instanz angenommene Sachverhalt bestritten wird.

Zu Art. I Z. 14 (§ 65a):

Das Verwaltungsstrafrecht ist in weiten Bereichen ein Bagatellstrafrecht. Für die Gewährung von Verfahrenshilfe wird insoweit keine Notwendigkeit gesehen. Dem Rechtsschutzbedürfnis ist durch die Verfahrenshilfe im Verfahren vor dem Verfassungs- und dem Verwaltungsgerichtshof im allgemeinen ausreichend Genüge geleistet. Mit allem Nachdruck wird aber die Regelung, wonach die Kosten der Verfahrenshilfe vom Land zu tragen sind, abgelehnt (siehe dazu auch die Ausführungen im allgemeinen Teil der Stellungnahme). Der dazu in den Erläuterungen enthaltene Hinweis auf die Rechtslage bezüglich der Verfahren vor dem Verfassungs- und dem Verwaltungsgerichtshof erscheint wegen der gänzlich unterschiedlichen Situation geradezu unzulässig. Legistisch wäre der Verweis auf die Vorschriften über das zivilgerichtliche Verfahren zu vermeiden. Vielmehr sollten die Voraussetzungen für die Gewährung einer Verfahrenshilfe im VStG 1950 selbst festgelegt werden.

- 9 -

Insgesamt gesehen enthält der Entwurf ausschließlich Erschwer-nisse für das Verwaltungsstrafverfahren, die eine effektive Handhabung der Verwaltungsstraftatbestände mit unverhältnis-mäßigem, teils sogar mit untragbarem Aufwand belastet. Letz-teres gilt vor allem für die Einrichtung unabhängiger Verwal-tungsstrafbehörden und die Durchführung mündlicher Verhand-lungen. Ein Verfahrensablauf Strafverfügung-Straferkenntnis-Berufungsvorentscheidung-Erkenntnis eines einzelnen Senatsmit-gliedes-Erkenntnis des Senates-Verwaltungsgerichtshof/Verfas-sungsgerichtshof bedarf als offensichtlich überschießend keines weiteren Kommentares! Das gerichtliche Strafverfahren ist dazu im Vergleich zweigliedrig!

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen u.e. an die Ver-bindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Lan-desregierungen und in 25 Ausfertigungen an das Präsidium des Nationalrates.

Für die Landesregierung:



Dr. Hueber  
Landesamtsdirektor