



25/SN-85/ME
1 von 32

Amt der Tiroler Landesregierung

Präs.Abt. II - 314/341

A-6010 Innsbruck, am 23. Februar 1988

Tel.: 052 22/28 701, Durchwahl Klappe 151

Sachbearbeiter: Dr. Schwamberger

Bitte in der Antwort die
Geschäftszahl dieses
Schreibens anführen.

An das
Bundeskanzleramt-
Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2
1014 W i e n

Befristet	85	GE 0 87
Z'		
Datum:	4. MRZ. 1988	
Verf. Nr.	- 4. MRZ. 1988	

Betreff: Verwaltungsstrafgesetz 1950,
Novelle

H. Abzwang

Zu Zahl 601.468/26-V/1/87 vom 10. Dezember 1987

Zum übersandten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz 1950 geändert wird, wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Allgemeines

1. Durch die nunmehr vorgesehene neuerliche Novellierung wird das Verwaltungsstrafgesetz 1950 noch unübersichtlicher.

Es wird daher zweckmäßig sein, das Verwaltungsstrafgesetz 1950 nach dieser Novelle wiederzuverlautbaren.

2. a) Die Abschaffung des Kumulationsprinzips im Verwaltungsstrafrecht wurde in den letzten Jahren immer wieder gefordert und auch in Gesetzentwürfen vorgeschlagen. Auch nach dem nunmehr vorliegenden Entwurf soll das Kumulationsprinzip weitgehend durch das Absorptionsprinzip bzw. das Asperationsprinzip ersetzt werden.

- 2 -

Dabei hat man sich an das (Gerichts-)Strafrecht angelehnt. Auch gegen die nunmehr vorgeschlagene Lösung müssen Bedenken aus praktischer und grundsätzlicher Sicht vorgebracht werden.

Das Verwaltungsstrafrecht ist mit dem (Gerichts-)Strafrecht nur bedingt vergleichbar. Der im großen und ganzen doch einheitliche Bereich des von den Gerichten zu vollziehenden Strafrechts unterscheidet sich vom Verwaltungsstrafrecht erheblich. Die Zersplitterung des Verwaltungsstrafrechts sowohl hinsichtlich der gesetzlichen Grundlagen als auch hinsichtlich der Zuständigkeiten ist eine Tatsache, die nicht übersehen werden kann. Die vorgeschlagene Lösung scheint nicht nur aufwendig und kompliziert, sondern wird auch umfangreiche organisatorische Änderungen erfordern, die zu einer erheblichen Mehrbelastung führen werden. Die Ausführungen über die Kosten des Entwurfes im Vorblatt (S. 16) sind insofern mangelhaft, als sie nur auf die Änderungen des VStG 1950 Bezug nehmen, die durch die Einführung der unabhängigen Strafbehörden entstehen werden.

Die Abschaffung des Kumulationsprinzips bei Vorliegen von Idealkonkurrenz scheint durchaus zweckmäßig und vertretbar zu sein. Liegt aber Realkonkurrenz vor, so bestehen doch erhebliche Bedenken gegen die Abschaffung des Kumulationsprinzips. Was hat der Besitz einer verbotenen Waffe mit der Übertretung einer baurechtlichen Vorschrift zu tun? Oder welche Zusammenhänge bestehen zwischen der nach dem Naturschutzgesetz unerlaubten Anlegung eines Weges im Seenschutzbereich und dem Nichtmitführen eines Führerscheines?

- 3 -

- b) Das im vorliegenden Entwurf vorgesehene Lösungsmodell erfordert bei den Verwaltungsstrafbehörden I. Instanz ein einheitliches Strafreferat bzw. jedenfalls eine ständige Überwachung des "Aktenkundigwerdens" von neuen Straftaten durch die ein Strafverfahren durchführenden Bediensteten. Bei den Verwaltungsstrafbehörden I. Instanz, bei denen keine einheitlichen Strafreferate bestehen, sondern bei denen die Strafverfahren in den Fachreferaten (z.B. Gewerbereferat, Wasserrechtsreferat, Forstreferat) durchgeführt werden, wird dies eine grundsätzliche Änderung erfordern. Auch wird bei den Verwaltungsstrafbehörden I. Instanz, die das Protokoll und die Verwaltungsstrafverfahren noch nicht ADV-unterstützt führen, die vorgesehene Neuregelung zu einer erheblichen Mehrbelastung führen.
- c) Es darf auch nicht übersehen werden, daß die Verfahren nach verschiedenen Rechtsvorschriften schon deshalb unterschiedlich sind, weil verschiedene Rechtsgüter verletzt werden. Die Ermittlungsverfahren sind oft sehr unterschiedlich zu führen. Man denke an Verfahren mit Beweislastumkehr oder die verschiedenartigen Beweisaufnahmen durch Zeugen, Sachverständige und Lokalaugenschein. Der rasche Abschluß eines Verfahrens könnte blockiert werden, wenn noch andere - langwierige - Verfahren anhängig sind. Dies dürfte nicht im Interesse der Betroffenen liegen. Der im Entwurf vorgesehene Weg (§ 30a), eine Zusatzstrafe zu beantragen, vermag diese Probleme nur zum Teil zu beseitigen.

- 4 -

Es ist auch darauf zu verweisen, daß es dem Täter bei der Begehung mehrerer Verwaltungsübertretungen - abgesehen von den Fällen der Idealkonkurrenz - durchaus erkennbar und einsichtig ist, daß er gesondert bestraft wird. Es müßte auch genügen, wenn die Kumulation dann nicht zur Anwendung kommt, wenn von derselben Strafbehörde eine Vielzahl von Übertretungen gleichartiger Vorschriften zu bestrafen ist, also sogenannte "Deliktserien" vorliegen. Dem Problem solcher "Deliktserien" könnte auch mit einer Fortentwicklung des Begriffes des fortgesetzten Begehungsdeliktes begegnet werden. Auch kann die Überlegung nicht von der Hand gewiesen werden, daß bei Anwendung des Absorptionsprinzips besonders hartnäckige Täter begünstigt werden, da es geradezu zu einer Art "Mengenrabatt" kommen kann.

- d) Die vorgeschlagene Abschaffung des Kumulationsprinzips ist mit den Einrichtungen der Computerstrafverfügung, der Anonymverfügung und der Abtretung von Strafverfahren nach § 29a VStG nicht abgestimmt. Zudem fehlt jeglicher Hinweis darauf, wie bei der Zuordnung der Straf gelder bei unterschiedlichen Widmungen nach der vorgesehenen Neuregelung vorgegangen werden soll. Dies müßte jedenfalls klargestellt werden.

- 5 -

3. Hinsichtlich der Einführung der Verwaltungsstrafsenate wird auf die grundsätzlichen Äußerungen zum Entwurf einer entsprechenden B-VG-Novelle hingewiesen. Die gewählte Konstruktion ist aufwendig und auch - soweit es das Verfahren betrifft - zeitraubend. Ob das neue Rechtssystem gegenüber dem bisherigen wesentliche Fortschritte bringt, muß bezweifelt werden.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. I:

Zu Z. 1, 2 und 5:

Hinsichtlich der Abschaffung des Kumulationsprinzips wird auf die grundsätzlichen Ausführungen im Punkt I.2 nochmals hingewiesen. Der gegenständliche Entwurf dürfte in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen.

Gegen das generelle Abgehen vom Kumulationsprinzip sprechen die bereits in früheren Begutachtungen vorgebrachten Argumente. Insbesondere ist es auf Grund der Struktur der Verwaltung, die dadurch gekennzeichnet ist, daß ganz verschiedene Behörden zur Abwicklung bestimmter Verfahren zuständig sind, und auf Grund der großen Anzahl der Verwaltungsübertretungen nicht möglich, mit einem einigermaßen vertretbaren Aufwand dem Prinzip der Asperation bzw. Absorption zum Durchbruch zu verhelfen. Eine nur teilweise Anwendung dieser Prinzipien gibt zudem zu verfassungsrechtlichen Bedenken Anlaß. So scheint es nach dem Gleichheitsgrundsatz bedenklich zu sein, wenn die Anwendung verschiedener Vorgangsweisen bei einer Bestrafung von Umständen abhängig gemacht wird,

die weder in der Person des Täters noch in der Rechtsnatur der Tat begründet sind, sondern auf reinem Zufall beruhen.

Bei den im vorgelegten Entwurf unternommenen Versuch der Einschränkung des Kumulationsprinzipes bleiben zahlreiche Fragen und Probleme offen.

Weder aus § 22a Abs. 1 noch aus § 30a geht in zweifelsfreier Weise hervor, wann das Absorptions- bzw. Asperationsprinzip anzuwenden ist. Vor allem ist keiner dieser Bestimmungen der Zeitraum zu entnehmen, innerhalb dessen die Tat begangen sein muß, um nach den genannten Prinzipien bestraft zu werden. Nach den Erläuternden Bemerkungen sollen anscheinend alle Taten umfaßt sein, die bis zur "ersten Bestrafung der ersten Instanz" begangen wurden. Es ist unklar, was unter dieser "ersten Bestrafung" zu verstehen ist, ob darunter etwa auch Strafverfügungen, Computerstrafverfügungen und Anonymverfügungen fallen. Was geschieht, wenn jemand laufend straffällig wird, wobei einige dieser Taten bereits bestraft wurden, andere Verfahren noch anhängig sind und neue Straftaten dazukommen? Nach § 30a sind Verfahren gemeinsam zu führen, wenn die Anhängigkeit eines weiteren Verwaltungsstrafverfahrens "aktenkundig" ist. Es hängt sohin die Gemeinsamkeit der Verfahren und die Anwendbarkeit des Asperationsprinzipes vom "Aktenkundigwerden" des Verfahrens, also mehr oder weniger vom Zufall ab.

Im § 22b Abs. 1 ist die Bedeutung der Wendung "nach der Zeit der Begehung" unklar.

Der erste Satz des § 22b Abs. 2 ist schwer verständlich. Es sollte überhaupt der gesamte Absatz einfacher gefaßt werden, indem man etwa bestimmt, daß die Zusatzstrafe so zu bemessen ist, daß die Summe der Strafen jener Strafe entspricht, die bei gemeinsamer Bestrafung zu verhängen wäre.

- 7 -

Der zweite Absatz des § 30a gehört von der Systematik her zum § 22b. Im übrigen dürfte, da nach § 51 Abs. 1 sich die Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde ausschließlich nach dem Tatort richtet, keineswegs immer ein und dieselbe Berufungsbehörde für die Übertretungen eines Täters zuständig sein.

Wie problematisch die vorgeschlagene Regelung ist, zeigt auch ein Vergleich des Textes des § 22a und der Erläuterungen hiezu.

§ 22a bestimmt, daß die Behörde im Sinne dieser Bestimmung vorzugehen hat, "wenn das Verfahren wegen dieser Übertretungen gemeinsam geführt wird". In den Erläuterungen hiezu wird bereits angedeutet, daß dies zu Unklarheiten führen kann, wenn ausgeführt wird: "Wird aus welchen Gründen immer, das Verfahren nicht gemeinsam geführt, so soll, soweit dies überhaupt nach der Behördenorganisation zu verwirklichen ist, die Möglichkeit der Verhängung einer Zusatzstrafe gegeben sein."

Der erste Satz des Abs. 2 des § 22b in der Fassung des Entwurfes ist unverständlich und offensichtlich grammatikalisch falsch.

Es wird angeregt zu überlegen, ob im letzten Halbsatz des ersten Satzes im Abs. 1 des § 22a die Verwendung des Konjunktivs bei der Wendung "zu verhängen sei" richtig ist.

Die Einführung des Begriffes "Entscheidung in der Sache" im § 30a Abs. 1 scheint nicht begründet.

Aus systematischen Gründen sollte dem nunmehr vorgesehenen "Antrag auf Umwandlung in eine Zusatzstrafe (§ 22b)" ein eigener Paragraph gewidmet werden oder es sollte diese Regelung - wie bereits ausgeführt - in den § 22b aufgenommen werden.

Durch die Behandlung der Zusatzstrafe an verschiedenen Stellen (§ 22b und § 30a) leidet die Übersichtlichkeit. Dies führt dazu, daß die Differenzierung zwischen (ursprünglicher) Verhängung einer Zusatzstrafe (§ 22b) und Umwandlung einer (bereits verhängten) Strafe in eine Zusatzstrafe (§ 30a Abs. 2) nur bei Zuhilfenahme der Erläuterungen klar erkennbar wird.

Wenn in den Erläuterungen davon gesprochen wird, die Regelung betreffend Umwandlung einer verhängten Strafe in eine Zusatzstrafe diene einer Verfahrensvereinfachung, so darf dies zumindest angezweifelt werden.

Gegen den letzten Satz des § 30a Abs. 2 bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Wenn zwei verschiedene Behörden als Strafbehörden im gleichen Verwaltungssprengel tätig werden (Bundespolizeidirektion/Bürgermeister in Städten mit eigenem Statut), scheint eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes nicht ausgeschlossen zu sein, da der Rechtsmittelzug in diesem Falle bei Verhängung einer Zusatzstrafe verkürzt wird.

Außerdem wird in diesem Zusammenhang noch auf folgende Probleme hingewiesen.

- a) Nach der derzeitigen Rechtslage ist beispielsweise der Lenker eines LKW-Zuges, der gleichzeitig eine durch Verkehrszeichen verordnete Höchstgeschwindigkeit und die nach § 58 KDV 1967 höchste zulässige Fahrgeschwindigkeit überschreitet, wegen Übertretungen nach § 52 lit. a Z. 10a StVO 1960 und § 58 KDV 1967 zu bestrafen, wobei die

- 9 -

Geldstrafen gemäß § 99 Abs. 3 lit. a StVO 1960 und gemäß § 134 KFG 1967 zu verhängen sind. Der Verwaltungsgerichtshof erblickt eine Rechtswidrigkeit darin, wenn gegen die Bestimmung des § 44a lit. c VStG 1950 verstoßen wird.

Nach der im Entwurf vorgesehenen neuen Regelung wäre in diesem Beispielsfall wegen der strengeren Strafan drohung des § 134 KFG 1967 nur mehr eine Strafe zu verhängen, obwohl neben der Übertretung nach dem KFG 1967 auch eine Übertretung der StVO 1960 begangen wurde.

Es müßte klargestellt werden, ob die vorgesehene Neuregelung nicht im Widerspruch zu der Bestimmung des § 44a lit. b und c VStG 1950 steht. Auch das Problem der allgemeinen und besonderen Widmung der Straf gelder müßte - wie bereits erwähnt - gelöst werden.

- b) § 20 VStG 1950 in der Fassung der Verwaltungsstrafgesetz- Novelle 1987, BGBl.Nr. 516/1987, sieht die außerordent- liche Milderung der Strafe in der Weise vor, daß zum Beispiel bei einem Jugendlichen die Mindeststrafe bis zur Hälfte unterschritten werden kann. § 22a Abs. 5 des Entwurfes legt fest, daß Mindeststrafen nicht unterschrit- ten werden dürfen. Es erhebt sich nun die Frage, ob diese vorgesehene Neuregelung so zu verstehen ist, daß beim Zusammentreffen von Übertretungen als *lex specialis* auch im Verfahren gegen Jugendliche die Mindeststrafe nicht unterschritten werden darf. Andererseits wäre aber auch die Annahme gerechtfertigt, daß die vorgesehene Bestim- mung des § 22a Abs. 5 die im § 20 vorgesehene Regelung nicht berücksichtigt hat.

Zu Z. 7:

Die Verkürzung der Anhaltungsdauer auf höchstens 24 Stunden ist im Interesse des Beschuldigten zu begrüßen. Es kann aber nicht übersehen werden, daß es schwierig sein wird, diese Frist einzuhalten, wenn im Einzelfall kein geeigneter Dolmetsch zur Verfügung steht. Insbesondere kann dies der Fall sein, wenn ein Dolmetsch für eine eher ausgefallene Sprache gesucht werden muß. Gerade in einem Transit- und Fremdenverkehrsland wie Tirol ist dieser Umstand zu berücksichtigen.

Zu Z. 9:

Der Hinweis für den Beschuldigten, daß er einen Rechtsbeistand seiner Wahl beiziehen kann, sollte zu einer Anpassung der entsprechenden Formulare der Verwaltungsformularverordnung führen.

Zu Z. 12:

Nach dem Abs. 2 des § 49 ist vorgesehen, daß bei Einsprüchen gegen die Strafhöhe oder gegen die Kosten die Behörde zu entscheiden hat, die die Strafverfügung erlassen hat. Dies wird zwar zur Entlastung der Berufungsbehörden führen, jedoch eine Mehrbelastung für die Strafbehörden I. Instanz mit sich bringen. Zudem ist darauf hinzuweisen, daß die erstinstanzlichen Behörden einem

- 11 -

erheblichen Druck ausgesetzt sein werden. Abgesehen davon, daß es immer wieder Schwierigkeiten bereitet, von einer einmal getroffenen Entscheidung wieder abzugehen, wird die neue Regelung möglicherweise dazu führen, daß Interventionen zunehmen werden. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß die Parteien versuchen werden, durch "Feilschen" zu einer niedrigeren Strafe zu kommen.

Abgesehen von diesen praktischen Überlegungen wird noch darauf verwiesen, daß durch die vorgesehene Neuregelung die Möglichkeit geringer wird, durch die Rechtsprechung einer Oberbehörde landesweit einheitliche Strafsätze zu erreichen.

Zu Z. 13:

Das im vorliegenden Entwurf vorgesehene Rechtsschutzsystem im Verwaltungsstrafverfahren ist äußerst aufwendig. Ob ein derartiger Verwaltungsaufwand für Verwaltungsstrafverfahren gerechtfertigt ist, muß bezweifelt werden. Die Eröffnung eines vielgliedrigen Instanzenzuges in gewissen Fällen (Anonymverfügung - Strafverfügung - Straf-erkenntnis - Berufungsvorentscheidung - Erkenntnis des Einzelrichters - Erkenntnis des Senates - Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes) dürfte doch bedenklich sein.

§ 51:

Diese Bestimmung nimmt auf die Möglichkeiten des § 29a keine Rücksicht. Wird z.B. von einem Wiener in Tirol

- 12 -

eine Verwaltungsübertretung im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung begangen, so wird üblicherweise die Anzeige an die für den Wohnsitz des Beschuldigten zuständige Bezirksverwaltungsbehörde abgetreten. Im Berufungsverfahren besteht nun die Möglichkeit, daß der Beschuldigte eine Abtretung des Verfahrens nach Tirol verlangt. Diese Abtretung wird aber zu Verfahrensverzögerungen und zu einer Kostensteigerung führen (Vorladung der Zeugen, der Sachverständigen etc.).

Gemäß § 51 Abs. 1 zweiter Satz entscheidet über Berufungen gegen Erkenntnisse, mit denen Übertretungen nach § 2 Abs. 2 letzter Satzteil geahndet werden, die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde des Bundeslandes, in dem die das Erkenntnis erlassende Behörde ihren Sitz hat. Die Verweisung "Übertretungen nach § 2 Abs. 2 letzter Satzteil" scheint deshalb nicht zweckmäßig, weil der § 2 Abs. 2 des Verwaltungsstrafgesetzes 1950 keine spezielle Gruppe von Übertretungen, sondern den Inlandsbezug einer Übertretung regelt. Weiters sollte die Formulierung "entscheidet" vermieden werden, weil - wie im Falle einer Berufungsvorentscheidung - nicht notwendigerweise die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde entscheiden muß. Der zweite Satz des § 51 Abs. 1 des Entwurfes ist wohl in dem Sinn zu verstehen, daß dann, wenn eine Übertretung gemäß § 2 Abs. 2 VStG 1950 als im Inland begangen gilt, die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde des Bundeslandes, in dem die das Erkenntnis erlassende Behörde ihren Sitz hat, örtlich zuständig ist.

- 13 -

Es ist zu überlegen, ob es beim nunmehr vorgesehenen Aufbau des Berufungsverfahrens nicht vertretbar wäre, die Möglichkeit der Einbringung einer Berufung im mündlichen Wege zu beseitigen. Es müßte einem Beschuldigten, der ohnehin im Regelfall als Partei zur mündlichen Verhandlung zu laden ist, zugemutet werden, sich wenigstens in groben Zügen in schriftlicher Form darüber zu äußern, in welchen Punkten er sich beschwert fühlt und welche Verfahrensziele er anstrebt. Im Falle der Beibehaltung des § 51 Abs. 3 besteht die Gefahr, daß die "unabhängige Verwaltungsstrafbehörde" bei der Verhandlung mit Sachverhalten konfrontiert wird, auf die sie nicht vorbereitet sind, was zwangsläufig zu Verfahrensverschleppungen und Vertagungen führen muß.

Der im Abs. 4 vorgesehene Ausschluß des Berufungsverzichtes ist nicht ganz einsichtig, zumal die Betretenen während der Anhaltung in der Regel sehr wohl wissen, ob sie einen entsprechenden Verzicht unterfertigen sollen oder nicht. Es müßte nur danach getrachtet werden, daß der Betretene über die Folgen eines solchen Verzichtes ausreichend belehrt wird. Hinsichtlich der Auswirkungen auf § 65 VStG 1950 wird auf Punkt IV.4 der Stellungnahme hingewiesen.

Hinsichtlich der Einführung der Verfahrenshilfe wird auf die Ausführungen zu § 65a (Art. I Z. 14 des Entwurfes) verwiesen.

§ 51a:

Es erhebt sich die grundsätzliche Frage, ob das Verwaltungsstrafverfahren das geeignete Verfahren für die Berufungsvorentscheidung ist. Wesentliche neue Ermittlungsergebnisse ergeben sich - anders als im Finanzverfahren - in der Regel nicht. Die Einführung der Berufungsvorentscheidung wird daher zu überdenken sein. Eine Berufungsvorentscheidung ist im bisherigen Strafrechtssystem in keinem Verfahren vorgesehen. Auch das Finanzstrafverfahren kennt keine Berufungsvorentscheidung. Bei Wirksamwerden dieser Bestimmung kann ein Straftat drei bis vier Mal von der Bezirksverwaltungsbehörde zu bearbeiten sein (Anonymverfügung, Strafverfügung, Straferkenntnis und Berufungsvorentscheidung). Dies führt sicherlich zu Verfahrensverzögerungen und zu einer großen Mehrarbeit in der I. Instanz.

Die Einführung der Möglichkeit der Berufungsvorentscheidung kann andererseits in Einzelfällen zu Erleichterungen führen. Es darf aber nicht übersehen werden, daß damit auch ein Verwaltungsmehraufwand verbunden sein wird.

Aus der vorgesehenen Bestimmung geht nicht hervor, binnen welcher Frist sich die Behörde entscheiden muß, ob sie von der Möglichkeit der Berufungsvorentscheidung Gebrauch machen will oder ob sie die Berufung der Berufungsbehörde vorlegt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine erhebliche Verzögerung des Verfahrens eintritt, weil die Behörde monatelang an die Erlassung einer Berufungsvorentscheidung denkt, aber letztendlich die Berufung doch der Berufungsbehörde zur Entscheidung vorlegt. Es wird angeregt zu überlegen, eine entsprechende Zeitbefristung in das Gesetz aufzunehmen.

- 15 -

Es sollte klargestellt werden, daß das Verlangen auf Vorlage der Berufung binnen zwei Wochen ab Zustellung der Berufungsvorentscheidung zu stellen ist.

Für die Berufungsvorentscheidung ist das Verbot der "reformatio in peius" ausdrücklich festgelegt. Dies könnte zum Schluß führen, daß dieses Verbot in allen anderen Fällen nicht gilt. Es sollte klargestellt werden, ob dies so vorgesehen ist.

§ 51b:

Es erhebt sich die grundsätzliche Frage, ob es zweckmäßig ist, für die Beschwerden gegen die Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt die unabhängigen Verwaltungsstrafbehörden zuständig zu machen. Die Zuständigkeit der Höchstgerichte sollte für diese Fälle aufrecht bleiben. Es ist in der Praxis nicht selten schwierig, von vornherein festzustellen, ob Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt in Verfolgung von gerichtlich strafbaren Handlungen oder von Verwaltungsübertretungen ergangen sind (z.B.: Ein wegen Diebstahls Gesuchter wird zur Ausweiskontrolle aufgefordert, benimmt sich dabei ungestüm und wird daraufhin festgenommen). Wenn nun der Festgenommene, um den Instanzenzug zu wahren, die Verwaltungsstrafbehörde anruft und es stellt sich im Laufe des Beschwerdeverfahrens deren Unzuständigkeit heraus, wird er in der Regel die Frist der Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof versäumt haben. Es müssen daher gegen die vorgesehene Regelung grundsätzliche Bedenken geltend gemacht werden.

§ 51c und § 511:

Auch gegen diese Bestimmungen müssen grundsätzliche Bedenken aufgezeigt werden. Die Eröffnung der Möglichkeit eines Instanzenzuges in der vorgesehenen Form gegen Entscheidungen des Einzelrichters ist bedenklich. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage aufzuwerfen, ob die Regelungen über die Zuständigkeit des Einzelrichters und des Senates nicht solche sind, die dem Organisationsgesetzgeber - somit dem Landesgesetzgeber - obliegen. Es ist fraglich, ob dies noch dem Verfahrensrecht zugeordnet werden kann.

Die Einführung eines zusätzlichen Instanzenzuges innerhalb der Verwaltungsstrafbehörden widerspricht auch der Forderung der Länder, daß danach getrachtet werden müsse, eine möglichst einfache und sparsame Lösung zu finden, die den Anforderungen der MRK an ein Tribunal gerecht wird.

Nach der vorgeschlagenen Lösung soll im Falle der Entscheidung durch einen Einzelrichter eine weitere Berufung an einen Senat zulässig sein. Während nach der derzeitigen Rechtslage (auf Grund des § 51 Abs. 1 VStG 1950) innerhalb der Verwaltung nur ein zweigliedriger Instanzenzug besteht, würde nach der vorgesehenen Lösung für einen großen Teil der Verwaltungsstrafverfahren ein dreigliedriger Instanzenzug begründet werden. Zur Verwirklichung des angestrebten Zieles, nämlich die Voraussetzungen für die Zurückziehung des Vorbehaltes Österreichs zu Art. 5 MRK zu schaffen, ist lediglich die Einführung unabhängiger Verwaltungsstrafbehörden,

- 17 -

die in zweiter Instanz zu entscheiden haben, erforderlich, keinesfalls aber die Einführung einer weiteren Instanz im Verwaltungsstrafverfahren.

Die Schaffung einer weiteren Berufungsmöglichkeit innerhalb der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörden würde an sich schon zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand führen. Dazu käme aber noch, daß wegen des Ausschlusses des "Einzelrichters", gegen dessen Entscheidung eine weitere Berufung an einen Senat zulässig sein soll, von der Zugehörigkeit zu diesem Senat auch in Ländern mit einem (relativ) geringeren Anfall an Verwaltungsstrafverfahren mindestens zwei Senate eingerichtet werden müßten. Vom Standpunkt der Länder, die ja den Aufwand für die zu schaffenden unabhängigen Verwaltungsstrafbehörden zu tragen haben werden, muß daher die Möglichkeit eines weiteren Instanzenzuges innerhalb dieser Behörden abgelehnt werden. Sollte diesem Einwand der Länder nicht Rechnung getragen werden, so müßte jedenfalls in jenen Fällen, in denen über die Berufung gegen die Entscheidung eines "Einzelrichters" ein Senat entschieden hat, die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes ausgeschlossen sein.

Als Alternativen bieten sich an, entweder den Instanzenzug vom Einzelrichter zum Senat zu streichen, den Einzelrichter dem Senat gleichwertig zu machen oder den Einzelrichter überhaupt nicht vorzusehen. Der Vorschlag, den Einzelrichter nicht vorzusehen, müßte aber zu einem Überdenken der Vorschrift, eine mündliche Verhandlung zwingend durchzuführen, führen.

Die vorliegende Regelung würde geradezu zu einer Aufwertung der Bagatelldelikte führen. Auch ist nicht klar, ob im Falle der Ergreifung eines Rechtsmittels an den Senat von diesem eine weitere mündliche Verhandlung anberaumt werden muß. Sollte dies der Fall sein, so stellt die Möglichkeit der Entscheidung durch den Einzelrichter wohl überhaupt keine Entlastung mehr dar.

§ 51d:

Die Parteistellung der Verwaltungsbehörde im Berufungsverfahren scheint grundsätzlich bedenklich und nicht erforderlich zu sein. Es erhebt sich auch die Frage, ob das Prinzip der "reformatio in peius" noch gilt. Die Parteistellung der Verwaltungsbehörde kann wohl so verstanden werden, daß ihr gleichsam die Funktion eines Staatsanwaltes, der den staatlichen Strafanspruch vertritt, zukommt. Daher müßte sie auch befugt sein, für eine strengere Bestrafung zu plädieren. Eine Klarstellung zu dieser Frage wäre jedenfalls angebracht. Auch sollte in dem Zusammenhang klargestellt werden, ob die Verwaltungsbehörde auch das Recht hat, Beschwerden an die Höchstgerichte zu erheben. Zudem darf nicht übersehen werden, daß eine Parteistellung der Verwaltungsbehörde im Berufungsverfahren zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen wird.

- 19 -

§ 51e:

Die zwingende Durchführung einer mündlichen Verhandlung scheint nicht erforderlich zu sein. Der dadurch verursachte Verwaltungsaufwand wäre erheblich. Es wäre zweckmäßiger, wenn die mündliche Verhandlung die Ausnahme wäre. Insbesondere müssen Einwände dagegen erhoben werden, daß es dem Belieben des Beschuldigten überlassen bleibt, ob eine mündliche Verhandlung stattfindet oder nicht (siehe Abs. 2). Auch sollte Form und Zeitpunkt des Verzichtes auf die Verhandlung näher geregelt werden.

Mit der vorgesehenen mündlichen Verhandlung werden auch die Schwierigkeiten mit der Vorladung der Zeugen und ihrer Entschädigung erheblich zunehmen.

§ 51f:

Nach Abs. 4 können der Beschuldigte oder der Privatankläger im Falle des Ausschlusses der Öffentlichkeit verlangen, daß je drei Personen ihres Vertrauens die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung gestattet wird. Durch diese Bestimmung des Entwurfes sollte dem Beschuldigten bzw. dem Privatankläger wohl ein Recht zur Beiziehung von Vertrauenspersonen eingeräumt werden. Dies kommt auf Grund der gewählten Formulierung nur unklar zum Ausdruck.

Im Falle des Ausschlusses der Öffentlichkeit von der Verhandlung kann nach Abs. 5 die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde den anwesenden Personen die Geheimhaltung der Tatsachen zur Pflicht machen, die ihnen durch die Verhandlung bekannt wurden. Daß dies in Form eines Beschlusses zu erfolgen hat, ist erst dem dritten Satz des Abs. 5 zu entnehmen. Im Interesse der Klarheit sollte bereits im § 51f Abs. 5 zweiter Satz zum Ausdruck gebracht werden, daß die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde die anwesenden Personen durch Beschluß zur Geheimhaltung von Tatsachen, die ihnen durch die Verhandlung bekannt geworden sind, verpflichten kann.

Nach Abs. 6 ist das am Schluß der Verhandlung gefällte Erkenntnis stets öffentlich zu verkünden. Es wird vorgeschlagen, das Wort "stets" durch "jedenfalls" zu ersetzen.

Es erhebt sich auch die Frage, ob es zweckmäßig und möglich ist, in jedem Fall das Erkenntnis am Schluß der Verhandlung zu verkünden.

§ 51h:

Da das Verfahren dem gerichtlichen Strafverfahren nachgebildet ist, ist es nicht einsichtig, daß bei der Beweisaufnahme über die im gerichtlichen Verfahren zulässigen Vorgangsweisen hinsichtlich der Verwendung von Einvernahmen, Gutachten und Protokollen hinausgegangen werden soll.

- 21 -

Der extrem angewandte Grundsatz der Unmittelbarkeit des Verfahrens führt dazu, daß etwa in Fällen, in denen nur ein Teil des Sachverhaltes strittig ist, auch zu nicht-strittigen Fakten Zeugen geladen und vernommen werden müssen. Dies wird insbesondere bei Anwendung des Asperationsprinzips auch für Verfahren gelten, in denen über mehrere Taten gleichzeitig abzusprechen ist und bei denen ein Teil dieser Taten nicht strittig ist. Zeugen sollten daher nur dann zur mündlichen Verhandlung geladen werden müssen, wenn dies zur Aufklärung eines strittigen Sachverhaltes notwendig ist. Ansonsten soll eine Verlesung der Niederschrift ihrer früheren Aussagen möglich sein. Da die Anreise von Zeugen zur mündlichen Verhandlung für diese unter Umständen mit erheblichem Aufwand verbunden ist, müßte wohl eine Entschädigung der Zeugen nach dem Gebührenanspruchsgesetz auch für das Verwaltungsverfahren festgelegt werden.

Die zu erwartenden Schwierigkeiten können anhand des folgenden Beispielles aufgezeigt werden:

Ein Kraftfahrer wird wegen Lenkens seines Kraftfahrzeuges in einem durch Alkohol beeinträchtigten Zustand zur Anzeige gebracht. Der Tatort liegt im Zuständigkeitsbereich einer entlegenen Bezirkshauptmannschaft. Es kann in einem solchen Fall erforderlich sein, daß die Meldungsleger und sonstige Personen, die Angaben über den Alkoholkonsum machen können, der untersuchende Arzt, der nach der Vorführung eine Alkoholisierung festgestellt hat, der Amtsarzt, der im Zuge des Verfahrens ein Gutachten zu dieser Frage abgeben mußte, ein Sachverständiger des gerichts-

- 22 -

medizinischen Institutes, an dem das Blutalkoholgutachten erstellt wurde, und der von der Berufungsbehörde zur Abklärung dieser Frage beigezogene Amtssachverständige zur mündlichen Berufungsverhandlung zu laden und dabei einzuvernehmen sind.

Dieser Aufwand scheint doch etwas zu groß zu sein, um eine - möglicherweise leicht beweisbare - Tatsache festzustellen.

Bei der Verkehrsabteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung fallen wegen Übertretungen nach dem KFG 1967 und der StVO 1960 pro Jahr ca. 800 Berufungsfälle an, in denen die Bestrafung dem Grunde und der Höhe nach bekämpft wird. Ausgehend von den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofes, daß Verkehrsdelikte ca. zwei Drittel der Verwaltungsgerichtshofbeschwerden ausmachen, kann somit angenommen werden, daß im Bundesland Tirol grob geschätzt 1.200 Berufungen pro Jahr von der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde zu behandeln sein werden. Die beabsichtigte Regelung der unmittelbaren Beweisaufnahme wird bei diesem zu erwartenden Arbeitsanfall die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde vor kaum zu lösende Probleme stellen. In diesem Zusammenhang ist zu besorgen, daß in zahlreichen Berufungsverfahren Verjährung eintreten wird, was aus rechtspolitischen Gründen keineswegs wünschenswert erscheint.

Schwierigkeiten werden sich auch daraus ergeben, daß das Erscheinen vor der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde für auswärtige Zeugen und Sachverständige mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand verbunden ist. Eine Regelung über die Zeugengebühren erscheint - wie bereits dargelegt - in diesem Zusammenhang unumgänglich.

- 23 -

§ 51j:

Es erhebt sich die Frage, ob es wirklich notwendig ist, jedes Aktenstück zu verlesen, damit es als Beweismittel anerkannt werden kann. In Anbetracht der Länge verschiedener Gutachten, etwa aus dem Bereich des Umweltschutzes oder des Gewerberechtes, wird es unvermeidlich sein, ermüdende Lesestunden in der Verhandlung abzuhalten. Es sollte daher die Möglichkeit eröffnet werden, daß auf die Verlesung der Aktenstücke von den Parteien verzichtet werden kann. Dies würde auch verhindern, daß Aktenstücke verlesen werden müssen, die allen Betroffenen ohnehin schon genau bekannt sind.

§. 51m und § 51n:

Die vorgesehene Strafhöhe, ab der eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof und den Verwaltungsgerichtshof zulässig sein soll, sollte jedenfalls mit 3.000,- Schilling festgesetzt werden. Dies wäre eine Angleichung an die für die Erlassung einer Strafverfügung zulässige Strafhöhe.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind u.a. dem § 502 Abs. 4 Z. 1 ZPO nachgebildet. In der vorliegenden Novelle fehlt aber eine Bestimmung im Sinne des § 500 Abs. 3 ZPO, wonach die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde auszusprechen hätte, ob die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und/oder Verfassungsgerichtshof zulässig ist. Anders wird eine Beurteilung, ob eine Beschwerde zulässig ist, kaum möglich sein.

Zu Z. 14:

Es soll nunmehr die Möglichkeit der Verfahrenshilfe auch im Bereich des Verwaltungsstrafrechtes eingeführt werden. Für die Voraussetzungen und die Wirkungen der Verfahrenshilfe sollen die Vorschriften über das zivilgerichtliche Verfahren sinngemäß gelten. Die Kosten hat das Land zu tragen.

Wenn auch im Verwaltungsstrafverfahren in der Regel kein Anwaltszwang besteht, kann es als sicher angenommen werden, daß Verfahrenshilfe in Anspruch genommen werden wird. In welchem Maß dies der Fall sein wird und welche Kosten für das Land Tirol damit verbunden sein werden, kann auch nicht annähernd abgeschätzt werden. Ein erheblicher Kostenaufwand für das Land Tirol ist aber nicht auszuschließen.

Im zivilgerichtlichen Verfahren ist die Verfahrenshilfe im Verfahrenshilfegesetz, BGBl.Nr. 569/1973, geregelt. Über die Kostentragung enthält dieses Gesetz keine Bestimmungen. Diese ist vielmehr im VII. Abschnitt der Rechtsanwaltsordnung festgelegt, der im Hinblick auf die Einführung der Verfahrenshilfe mit BGBl.Nr. 570/1973 entsprechend neu gefaßt wurde. Danach hat der Bund dem Österreichischen Rechtsanwaltskammertag jährlich einen Pauschalbetrag zu überweisen.

Eine entsprechende Bestimmung für den Bereich des Verwaltungsstrafverfahrens besteht nicht. Eine ausreichende Regelung durch den neuen § 65a Abs. 3 der gegenständlichen Novelle ist nicht gegeben. Es sind daher weitere

- 25 -

Bestimmungen zu erwarten, wobei nicht bekannt ist, in welcher Form eine Regelung stattfinden soll, etwa ob dies von Bundesseite aus geschehen soll oder ob die Länder ihrerseits verpflichtet werden, Verbindung mit den jeweiligen Rechtsanwaltskammern aufzunehmen.

Im Hinblick darauf jedoch, daß eine Kostenbelastung für das Land Tirol jedenfalls eintreten wird, sind im Hinblick auf entsprechende finanzielle Auswirkungen Verhandlungen mit dem Bund nach § 5 FAG anzustreben.

Zu überlegen wäre, ob im Hinblick auf das Nichtbestehen eines Anwaltszwanges in Verwaltungsstrafverfahren und auf Grund der bisherigen jahrzehntelangen Erfahrungen auf das Rechtsinstitut der Verfahrenshilfe nicht überhaupt verzichtet werden könnte.

Die Notwendigkeit der Einführung der Verfahrenshilfe im Bereich des Verwaltungsstrafrechtes sollte unter diesem Gesichtspunkt noch einmal geprüft und überlegt werden.

Zu Art. II:

Warum die Ausdrücke "Verwaltungsübertretung" und "Straferkenntnis" durch die Ausdrücke "Übertretung" und "Erkenntnis" ersetzt werden sollen, ist nicht erkennbar und wird auch in den Erläuterungen nicht begründet. Hingegen soll der Ausdruck "Strafverfügung" beibehalten werden. In der Rechtssprache eingeführte und im allgemeinen Sprachgebrauch verankerte Begriffe sollten nicht ohne Notwendigkeit geändert werden. Außerdem wäre eine gewisse Verwechslungsgefahr nicht auszuschließen, weil

mehrere Berufungsbehörden (z.B. Landesagrarsenat, Oberster Agrarsenat, Landesgrundverkehrsbehörde) ihre Entscheidungen als Erkenntnisse bezeichnen.

III. Zu den Fragen des Aussendungsschreibens

1. Zur Höhe der in den §§ 51c, 51m und 51n vorgesehenen Geldstrafen, an die sich Rechtsfolgen knüpfen, wird die Ansicht vertreten, daß jedenfalls eine Erhöhung auf 3.000,- Schilling zweckmäßig wäre. Diese Strafhöhe würde eine Angleichung an die für die Erlassung einer Strafverfügung zulässige Strafhöhe bedeuten.
2. Die Möglichkeit des Ausschlusses von Beschwerden an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts in bestimmten Fällen wird für zweckmäßig erachtet. Die Ausschlusskriterien scheinen vertretbar zu sein. Allenfalls könnten jedoch Bedenken gegen den Ausschluß des Verfassungsgerichtshofes bestehen. Bei der vorgeschlagenen Regelung besteht keine Möglichkeit, die Verletzung eines verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtes geltend zu machen. Es wird wesentlich von der Qualität der Entscheidungen der Verwaltungsstrafsenate abhängen, ob diese Einschränkung des Rechtsschutzes vertretbar ist.

IV. Sonstige Anregungen und Vorschläge:

1. Die Tiroler Landesregierung erlaubt sich, wieder auf die Probleme bei der verwaltungsstrafrechtlichen Verfolgung von Ausländern hinzuweisen. An das Amt der Tiroler Landesregierung wurde wiederholt die Bitte herangetragen, auf Grund praktischer Erfahrungen die Novellierung des § 35 VStG 1950 anzuregen. Die Bezirkshauptmannschaften berichten in zunehmendem Maße von Schwierigkeiten beim Einschreiten gegen im Ausland wohnende Personen, die bei Übertretungen verkehrrechtlicher Vorschriften betreten werden. Die Lage Tirols als Transitland bringt es mit sich, daß gegen eine erhebliche Anzahl von Ausländern wegen Verkehrsübertretungen vorgegangen werden muß. Die Verwaltungsstrafverfahren gegen Personen, die im Ausland ihren Wohnsitz haben, sind erfahrungsgemäß sehr aufwendig und führen oft nicht zum Ziel, vor allem auch deshalb, weil verhängte Verwaltungsstrafen nicht vollstreckt werden können. Für die Durchführung der Verwaltungsstrafverfahren hat zwar das Europäische Zustellübereinkommen eine gewisse Erleichterung gebracht, das Einschreiten gegen Ausländer ist aber dennoch weiterhin mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Eine Verbesserung der Situation hat sicherlich auch die Novellierung der §§ 37 und 37a VStG 1950 mit sich gebracht. Die Erfahrungen der Praxis zeigen aber, daß die gesetzlichen Vorschriften für eine wirkungsvolle Verkehrsüberwachung in vielen Fällen immer noch nicht ausreichen. Nach § 37 Abs. 1 und § 37a Abs. 2 Z. 2 VStG 1950 in der Fassung des Gesetzes BGBl.Nr. 176/1983

können die Sicherheitsleistung und die vorläufige Sicherheit eingehoben werden, wenn anzunehmen ist, daß die Strafverfolgung (nach § 37 Abs. 1 auch der Vollzug der Strafe) unmöglich oder wesentlich erschwert sein wird. Diese Vorschrift wurde deshalb so gefaßt, um auch ausländische Täter zu Sicherheitsleistungen heranziehen zu können.

Die Anwendung des § 37a Abs. 2 Z. 2 VStG 1950 erweist sich aber in vielen Fällen als nicht möglich. Insbesondere dann, wenn ein Festnehmungsgrund nicht vorliegt, die vorläufige Sicherheit nicht geleistet wird und verwertbare Sachen im Sinne des § 37a Abs. 3 nicht beschlagnahmt werden können, besteht keine rechtliche Möglichkeit, den Betretenen weiterhin festzuhalten.

Eine Abhilfe gegen diesen für die Praxis der Verkehrsüberwachung unbefriedigenden Zustand könnte allenfalls durch eine Novellierung des § 35 VStG 1950 geschaffen werden. So könnte überlegt werden, im § 35 lit. b nach dem Wort "Strafverfolgung" die Wortfolge "oder dem Vollzug der Strafe" einzufügen. Damit wäre die Anwendung des § 37a Abs. 2 Z. 1 VStG 1950 wesentlich erleichtert, da im Falle der Nichtleistung der vorläufigen Sicherheit eine Festnehmung und Vorführung vor die Behörde zulässig wäre. Dies könnte auch hinsichtlich der Fälle des § 100 Abs. 3 StVO 1960, des § 134 Abs. 4 KFG 1967 und des § 43 Abs. 1 GGSt Verbesserungen bringen.

Auf das ha. Schreiben vom 12. Mai 1987, Präs.Abt. II - 314/317, darf in diesem Zusammenhang nochmals hingewiesen werden.

- 29 -

2. Es wird angeregt zu überlegen, ob nicht bei einer derart umfangreichen Änderung des VStG 1950 noch weitere Reformbestrebungen verwirklicht werden sollen. So wäre die Einführung der bedingten Strafe überlegenswert. Auch die Ausgestaltung eines echten Jugendstrafrechtes mit der Möglichkeit einer wesentlichen Strafmilderung sollte bedacht werden. Auch die Einführung des Tagsatzsystems könnte geprüft werden.

3. Anlässlich der Novellierung der §§ 36, 40 und 47 sollte auch die gesetzliche Möglichkeit geschaffen werden, einen Vorgeführten sofort zu bestrafen, wenn er ein Geständnis abgelegt hat oder wenn der Sachverhalt offenkundig ist (allenfalls unter Normierung einer "Bagatellgrenze").

Die bisher geübte Praxis, einen Vorgeführten sofort zu bestrafen, scheint bedenklich zu sein, weil der § 40 Abs. 2 VStG 1950 die vorherige Ladung oder Aufforderung zur Rechtfertigung als Beschuldigter erfordert.

Die Möglichkeit einer sofortigen, wirksamen Bestrafung sollte gesetzlich vorgesehen werden, weil damit zeitraubende und umständliche Verfahren, die zum Großteil in einer Ausforschungstätigkeit in Bagatellfällen bestehen, vermieden werden können.

4. Laut dem vorliegenden Entwurf ist eine Änderung des § 65 VStG 1950 (Kosten des Berufungsverfahrens) nicht vorgesehen. Danach sind unter anderem die Kosten des Berufungsverfahrens dem Berufungswerber dann nicht aufzuerlegen, wenn die Strafe gemäß § 51 Abs. 4 abgeändert worden ist. Die Neufassung des § 51 Abs. 4 regelt jedoch

- 30 -

nicht mehr die Strafmilderung durch die Berufungsbehörde, sondern enthält die Regelung, daß der Beschuldigte während seiner Anhaltung einen Berufungsverzicht nicht wirksam abgeben kann. Es müßte daher auch § 65 VStG 1950 angepaßt werden.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen
gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien
an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien
an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausf.
an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:

Dr. G s t r e i n

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

Opmannthaler

T
.
.
.