

33/SN-85/ME
Kv. 10

AMT DER BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG
Landesamtsdirektion

Zahl: LAD-419/70-1988

Eisenstadt, am 28. 3. 1988

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz geändert wird.

Telefon (02682)-600
Klappe 221 Durchwahl

Bezug: Zl. 601.468/26-V/1987

BÜRO DER LANDESREGIERUNG	
Z:	33/SN-85/ME
Datum:	- 1. APR. 1988
Verteilt:	1 5. April 1988 Helf

An das
Bundeskanzleramt

H. Othman

Ballhausplatz 2
1014 Wien

Zu dem mit obbez. Schreiben übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Verwaltungsstrafgesetz geändert wird, erlaubt sich das Amt der Bgld. Landesregierung folgende Stellungnahme abzugeben:

I. Allgemeines

Durch den vorliegenden Entwurf sollen primär zwei Ziele erreicht werden.

- Zunächst soll das bisher im Verwaltungsstrafrecht geltende Kumulationsprinzip teilweise durch das Asperations- und teilweise durch das Absorptionsprinzip ersetzt werden.
- Gleichzeitig soll das Verwaltungsstraf(verfahrens)recht an die beabsichtigte Neufassung eines BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit und die durch Art. 5 und 6 der Menschenrechtskonvention gewährleisteten Verfahrensgarantien angepaßt werden; durch letzteres sollen die Voraussetzungen zur Rücknahme des von Österreich abgegebenen Vorbehaltes zu Art. 5 MRK geschaffen werden.

Gegen diese Zielvorstellungen sind grundsätzlich keine Einwände zu erheben. Es kann vielmehr als wünschenswert angesehen werden, wenn durch eine Neuordnung des Verwaltungsstraf(verfahrens)rechtes die immer wieder kritisierten Nachteile des gegenwärtigen Rechtszustandes abgeschafft werden.

Zu bedenken muß dabei jedoch gegeben werden, daß der Menschenrechtskonvention die Grundidee immanent ist, nach der eine befriedigende Rechtsprechung nur durch unabhängige Gerichte gewährleistet werden kann. Die bisherige österreichische Verwaltungsstrafrechtspflege hat jedoch gezeigt, daß dies auch durch weisungsgebundene Verwaltungsorgane erreicht werden kann.

Trotzdem ist es insbesondere aus Gründen des internationalen Ansehens Österreichs notwendig, den innerstaatlichen Rechtsbereich der Europäischen Menschenrechtskonvention zur Gänze anzupassen. Durch die im 4. Abschnitt vorgesehenen Regelungen werden jedoch die von der Menschenrechtskonvention verlangten Verfahrensgarantien bei weitem übertroffen.

So wäre es nach h. o. Ansicht nicht unbedingt erforderlich, daß über Berufungsentscheidungen ein Senat zu entscheiden hätte, um dem Art. 6 MRK genüge zu tun. Es erscheint beispielsweise auch keinesfalls erforderlich, in Bagatellverfahren ein vierstufiges Verfahren vorzusehen.

Die vorgesehene Form kollegialer Berufungsbehörden steht aber auch in der Praxis den in der heutigen Zeit so aktuellen Forderungen nach Verwaltungsvereinfachung und Sparsamkeit diametral entgegen. In einer Zeit, in der der Staat bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben überall an die Grenzen der Finanzierbarkeit stößt, kann einer derartig unpraktikablen bürokratischen Verfahrens- und Instanzenregelung nur wenig Verständnis entgegengebracht werden. Das Verwaltungsstrafrecht ist ja dadurch gekennzeichnet, daß es sich bei der überwiegenden Mehrzahl der Übertretungen um relativ geringfügige Delikte handelt, welche mit Geldstrafen in geringer Höhe sanktioniert werden. Die Einführung des Institutes einer Berufungsvorentscheidung, der Verwaltungsstrafsenate usw. steht

angesichts des damit verbundenen Aufwandes an Zeit und Kosten in keinem Verhältnis zu dem dahinter stehenden Rechtsschutzinteresse. Beispielsweise sind in der zur Entscheidung in Berufungsangelegenheiten in Verkehrsstrafsachen zuständigen Abteilung des Amtes der Landesregierung bereits derzeit fünf Bedienstete zu ca. 60 % mit derartigen Berufungsentscheidungen befaßt. Im Falle des Inkrafttretens der vorgesehenen Regelung müßte der Personalaufwand allein in diesem Bereich um mindestens 50 % aufgestockt werden.

Auch muß darauf hingewiesen werden, daß durch die geplante Erweiterung des Instanzenzuges eine Entscheidung innerhalb der im § 31 VStG 1950 normierten Strafbarkeitsverjährungsfrist in den meisten Fällen nicht mehr möglich sein wird. Auch die Verlängerung dieser Frist kann im Hinblick auf Art. 6 Abs. 3 lit. a EMRK dabei keine Lösung darstellen.

Abgelehnt muß auch die Bestimmung des vorgesehenen § 65a Abs. 3 werden. Bedenkt man nämlich, daß bereits die Kosten der Verwaltungsstrafsenate - bisher wurde eine Kostentragungsregelung seitens des Bundes überhaupt noch nicht in Erwägung gezogen - von den Ländern zu tragen sind, kann einer Kostentragung für die Verfahrenshilfe durch das Land nicht zugestimmt werden.

Darüber hinaus erscheint es dem VStG innewohnenden Opportunitätsprinzip zu widersprechen, wenn in manchen Bagatellangelegenheiten die Verfahrenshilfekosten die zu verhängende Strafe bei weitem übersteigen.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Z. 1 und 2 (§§ 22, 22a und 22b)

Durch diese Regelungen soll von dem bisher geltenden Kumulationsprinzip abgegangen werden. Dabei sollen die Fälle der Idealkonkurrenz und die der Realkonkurrenz gleich behandelt werden.

Während das Abgehen vom Kumulationsprinzip bei Vorliegen einer Idealkonkurrenz sicherlich erstrebenswert und auch relativ einfach zu vollziehen ist, - in der Regel wird nämlich der Sachverhalt der

Verwaltungsstrafbehörde I. Instanz zur Kenntnis gelangen, wodurch grundsätzlich zunächst nur eine Behörde mit der Durchführung des Verwaltungsstrafverfahrens befaßt sein wird - ergeben sich in den Fällen der Realkonkurrenz für die Vollziehung nicht unbedeutende Probleme.

Zunächst ist innerhalb der Behörde Vorsorge dafür zu treffen, daß sämtliche Verwaltungsübertretungen eines Beschuldigten, die im Zeitraum zwischen der ersten Tat und der ersten Bestrafung I. Instanz liegen, erfaßt werden.

Dies deshalb, weil es verfassungsrechtlich nicht zulässig scheint, daß die Anwendung des § 22a oder des § 22b vom Zufall abhängig gemacht wird, ob sich der Strafreferent an ein bereits anhängiges Verfahren erinnert. Dieses Bedenken kann nach ho. Ansicht auch nicht durch das vorgesehene Antragsrecht des Beschuldigten zur Gänze zerstreut werden.

Darüber hinaus muß auch noch darauf aufmerksam gemacht werden, daß bei der Anwendung der §§ 22a und 22b auf die Fälle der Realkonkurrenz für einen bestimmten Zeitraum (Erstatt bis zur Bestrafung in I. Instanz) für den Beschuldigten der Zustand eintritt, daß er unzählige gleichartige Delikte begehen kann und hiefür insgesamt nur eine Strafe im Höchstausmaß des 1 1/2-fachen der strengsten Strafdrohung zu befürchten hat (z.B. oftmaliges Parkvergehen). Es stellt sich die Frage, ob dieser sicherlich unerwünschte Zustand auf gleichartige Übertretungen beschränkt ist. Nach dem Wortlaut des § 22 ("durch mehrere selbständige Taten ... mehrere Übertretungen begangen"), kann gemäß §§ 22a und 22b ein Beschuldigter auch bei Übertretung von verschiedenen Verwaltungsvorschriften durch voneinander vollkommen unabhängige Taten, sofern sie innerhalb des oa. Zeitraumes begangen werden, nur bis zum Höchstausmaß des 1 1/2-fachen der strengsten Strafdrohung bestraft werden.

Es darf um nochmalige Überprüfung ersucht werden, ob dies tatsächlich rechtspolitisch vertretbar erscheint. Man denke dabei nur an den Fall der wiederholten Parkvergehen, bei denen anstelle einer Strafe für jedes Vergehen eine ca. alle 2 Monate zu entrichtende

"Pauschgebühr" in der Höhe des 1 1/2-fachen der Strafhöchstgrenze treten würde.

Abgesehen davon scheint die Regelung des Abs. 6 ebenso wie der letzte Halbsatz des § 22a verfassungsrechtlich nicht unbedenklich zu sein. Während bisher das Kumulationsprinzip allgemein gegolten hat, bleibt nunmehr dieses Prinzip nur mehr auf jene Fälle anwendbar, in denen eine andere Strafe als die der Geld- oder Freiheitsstrafe angedroht ist. Eine sachliche Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung ist nicht erkennbar bzw. scheint die in den Erläuterungen gelieferte Begründung, daß ein Vergleich dieser Strafen nicht möglich ist, nicht ausreichend.

Gleiches gilt auch dafür, daß das Kumulationsprinzip dann voll zum Tragen kommt, wenn verschiedene Behörden ohne gemeinsame Oberbehörde zuständig sind. Auch in dem Fall entscheidet der Zufall (z.B. Abtretung nach § 29a an die Behörde eines anderen Bundeslandes dann, wenn der Wohnort weit von den eigenen Landesgrenzen entfernt ist) darüber, ob Kumulation oder Absorption eintritt. Eine Gleichbehandlung nach sachlichen Kriterien ist deshalb nicht mehr möglich.

Zu Z. 5 (§ 30a)

Der Begriff "im Instanzenzug übergeordnete Behörde" sollte, da nach § 51 über Berufungen die unabhängige Verwaltungsstrafbehörde zu entscheiden hat - diese also die einzige in Betracht kommende Behörde ist, die im Instanzenzug übergeordnet ist - durch die Worte "unabhängige Verwaltungsstrafbehörde" ersetzt werden.

Zu Z. 7 (§ 36 Abs. 1)

Die Anhaltedauer nach dem VStG sollte derjenigen der StPO angepaßt werden. Dadurch würden auch bei der Einrichtung eines Journaldienstes die Kosten in Grenzen gehalten.

Zu Z. 11 (§ 47)

Anstelle des Wortes "Verwaltungsübertretungen" sollte entsprechend dem Art. 11 auch im Entwurf das Wort "Übertretungen" verwendet werden.

Zu Z. 13 (§ 51 bis 51n)§ 51

Es erscheint nicht zweckmäßig, bei der örtlichen Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde wiederum an den Ort anzuknüpfen, an dem die Übertretung begangen worden ist. Insbesondere bei Abtretungen nach § 29a VStG 1950 könnte dies zu verwaltungstechnischen Problemen und unnötigen Verzögerungen führen. Es sollte daher diejenige unabhängige Verwaltungsstrafbehörde zuständig sein, in deren Wirkungsbereich die Verwaltungsstrafbehörde, die in 1. Instanz entschieden hat, liegt.

Zu § 51a

Nach den Erläuterungen soll durch das Institut der Berufungsvorentscheidung die Möglichkeit für eine Entlastung der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörden geschaffen werden. Nach ho. Ansicht wird dabei jedoch übersehen, daß dadurch eine nicht unwesentliche Mehrbelastung der Behörde 1. Instanz herbeigeführt wird. Die Behörde wird nämlich das von ihr erlassene Straferkenntnis im Regelfall auf Grund des Berufungsvorbringens zu überprüfen haben. Es wird dabei in den meisten Fällen unerlässlich sein, weitere zeitaufwendige Ermittlungen durchzuführen, womit eine weitere Verzögerung des Verfahrens eintritt. Auch scheint diese Bestimmung zu unbestimmt und daher dem Art. 18 B-VG nicht zu entsprechen.

Es erscheint auch unzweckmäßig, in allen Fällen über Verlangen die Zuleitung der Berufung an den Senat zu ermöglichen. Insbesondere bei einer Zurückweisung der Berufung wegen Verspätung bzw. Unzulässigkeit udgl. sollte die Anrufung des Senates nicht mehr möglich sein.

Zu § 51b

In Abs. 2 wird zwar ausgeführt, daß die Beschwerdefrist zwei Wochen zu betragen hat, wobei jedoch nicht mehr normiert wird, ab welchem Zeitpunkt diese Frist zu laufen beginnt. Die Erläuterungen führen dazu aus, daß die Frist ab dem Zeitpunkt, an dem der Akt gesetzt wurde, beginnt.

Nach ho. Ansicht sollte eine derartige Bestimmung in das Gesetz selbst aufgenommen werden, wobei jedoch auch diejenigen Fälle bedacht werden sollten, in denen der Beschwerdeführer durch die Ausübung der Befehls- und Zwangsgewalt verhindert war, sein Beschwerderecht auszuüben.

Dabei würde sich eine dem § 26 Abs. 1 Z. 5 VwGG nachgebildete Regelung anbieten.

Darüber hinaus wird die örtliche Zuständigkeit nicht festgelegt.

Zu § 51c

Auch wenn man der der EMRK zugrundeliegenden rechtspolitischen Idee folgt, daß eine Entscheidung durch unabhängige und weisungsfreie Organe einen besseren Rechtsschutz gewährleistet als eine durch weisungsgebundene Organe getroffene, so stellt sich trotzdem die Frage, ob nicht bereits bei einer Entscheidung durch ein Einzelorgan der EMRK Genüge getan ist. Dies insbesondere auch deshalb, weil in allen Fällen die nachprüfende Kontrolle durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes gewährleistet ist.

Bei einer Entscheidung durch ein weisungsfreigestelltes Einzelorgan könnte die auf Grund des vorliegenden Entwurfes zu befürchtende Kostensteigerung in Grenzen gehalten werden.

Denkbar wäre auch noch der Weg, daß in den Fällen, in denen eine Geldstrafe bis S 50.000,-- verhängt wurde, ein Einzelorgan endgültig entscheidet, während dann, wenn eine Primärfreiheitsstrafe verhängt wurde oder die Geldstrafe S 50.000,-- übersteigt, eine Kollegialbehörde zur Entscheidung berufen ist.

Unklar ist, ob eine Entscheidung durch ein Einzelmitglied bereits dann nicht möglich ist, wenn zwar keine Primärrarreststrafe, wohl

aber die im § 16 zwingend vorgeschriebene Ersatzarreststrafe festgesetzt wurde.

Zu § 51g

Nach dem Entwurf ist die Ladung und Einvernahme von Zeugen bei der mündlichen Verhandlung vorgesehen. Nicht geregelt ist jedoch, ob die erschienenen Zeugen einen Kostenersatz beanspruchen können bzw. von wem diese Kosten zu tragen sind.

Zu § 51k

Die mündliche Verkündung des Erkenntnisses wird in vielen Fällen nicht zum Schluß der durchzuführenden mündlichen Verhandlung möglich sein, sodaß die Parteien zu einer neuerlichen Verhandlung geladen werden müßten. Es stellt sich die Frage, ob die in Art. 6 EMRK geforderte öffentliche Verkündung in vielen Fällen nicht auch auf andere Art und Weise erreicht werden könnte. Im Abs. 2 sollte das Wort "Erkenntnis" verwendet werden.

Zu § 51l

Wie bereits eingangs ausgeführt, ist es einerseits nach der EMRK nicht erforderlich und andererseits mit einem unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand verbunden, wenn in Bagatellangelegenheiten eine zusätzliche Instanz eingerichtet wird. Die Berufungsmöglichkeit gegen eine Entscheidung eines Einzelorgans an den Senat sollte daher entfallen.

Zu §§ 51m und 51n

Nach § 61a AVG 1950 haben Bescheide, die in letzter Instanz erlassen werden, unter bestimmten Voraussetzungen auf die Möglichkeit einer Beschwerde an die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes hinzuweisen.

Das Vorliegen der in den §§ 51m und 51n normierten Voraussetzungen, unter denen eine Beschwerde nicht zulässig ist, wird von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes zu beurteilen sein. Die Be-

hörde wird daher in jedem Fall den Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit in ihren Bescheid aufzunehmen haben.

Deshalb sollten diese beiden Bestimmungen systematisch im VwGG und VfGG Eingang finden und wären im VStG entbehrlich.

Zu Z. 14 (§ 65a)

Es ist unklar, ob Verfahrenshilfe nur im Verfahren vor der unabhängigen Verwaltungsstrafbehörde oder im Berufungsverfahren oder auch schon im Verfahren I. Instanz zu gewähren ist.

Es sollte klargestellt werden, daß die Verfahrenshilfe nur für das Verfahren vor den unabhängigen Verwaltungsstrafbehörden zu gewähren ist.

Die im Abs. 3 vorgesehene Kostentragungsregelung muß abgelehnt werden.

Abschließend darf noch angeregt werden, im Falle der Gesetzwerdung dieser oder einer ähnlichen Novelle gleichzeitig eine Wiederverlautbarung des VStG ins Auge zu fassen.

Beigefügt wird, daß u.e. 25 Mehrausfertigungen dieser Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet werden.

Für die Landesregierung:
Dr. Gschwandtner eh.

F.d.R.d.A.

Schall

Zl. u. Betr. w. v.

Eisenstadt, am 28. 3. 1988

1. Dem Präsidium des Nationalrates, Dr. Karl Renner-Ring 3,
1017 Wien, 25-fach,
2. Allen Ämtern der Landesregierungen (z.H. der Herren Landes-
amtsdirektoren),
3. Der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ.
Landesregierung, Schenkenstraße 4, 1014 Wien,

zur gefälligen Kenntnis.

Für die Landesregierung:
Dr. Gschwandtner eh.

F.d.R.d.A.

Schwarz