

Präsidium des Nationalrates

Dr. Karl Renner Ring 3  
1017 Wien

Betrifft	GESETZENTWURF
Zl.	70 -GE/19
Datum:	19. OKT. 1992
Verteilt	23. Okt. 1992

25-fach zur gefälligen Kenntnis

*St. Ökonomie*

Für die Konferenz der Vorsitzenden der  
Unabhängigen Verwaltungssenate  
in den Ländern:

Dr Traxler

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung:

*Mild*

## UNABHÄNGIGER VERWALTUNGSSENAT BURGENLAND

Neusiedler Straße 35-37/8

7001 Eisenstadt

Parteienverkehr:  
Di: 08.00-12.00 Uhr

Tel. 02682/66811 Kl. 11 (DW)  
Fax: 02682/66811/90  
DVR: 0660558

Zahl: 01/23/91 029/52

Eisenstadt, am 07 10 1992

Entwurf einer VStG-Novelle  
betreffend Gnadenrecht

Bezug: GZ 601.468/10-V/2/92

Bundeskanzleramt  
Verfassungsdienst

Ballhausplatz 2  
1014 Wien

Zu dem mit obiger Note ausgesandten Entwurf einer Novelle zum VStG, durch die Bestimmungen über das Gnadenrecht in Verwaltungsstrafverfahren geschaffen werden sollen, geben die Vorsitzenden (Präsidenten) der unabhängigen Verwaltungssenate von Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Vorarlberg und Wien folgende Stellungnahme ab:

Gegen den Entwurf bestehen sowohl in rechtlicher, insbesondere verfassungsrechtlicher, als auch in rechtspolitischer Hinsicht schwerwiegende Bedenken.

1)

Das im Entwurf vorgesehene Gnadenrecht der Landesregierung bzw. des Landeshauptmannes dürfte im Widerspruch zu den durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988 vorgenommenen Änderungen der Bundesverfassung stehen.

Gemäß Art 129 B-VG, in der Fassung der genannten Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, sind zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern und der Verwaltungsgerichtshof in Wien berufen. Zufolge Art 129a Abs 1 Z 1 leg cit erkennen die unabhängigen Verwaltungssenate "nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges", sofern ein solcher in Betracht kommt, in Verfahren wegen Verwaltungsübertretungen, ausgenommen Finanzstrafsachen des Bundes. Auf Grund des zweiten Absatzes der zitierten Verfassungsnorm kann gesetzlich vorgesehen werden, daß die Entscheidungen in erster Instanz unmittelbar beim unabhängigen Verwaltungssenat angefochten werden können.

- 2 -

Die zitierten Verfassungsnormen haben die unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern - ungeachtet des Umstandes, ob tatsächlich ein Instanzzug eingerichtet wurde oder nicht (wie dies gemäß § 51 VStG nunmehr der Fall ist), - jedenfalls zur Entscheidung in der Sache selbst als oberste Behörden eingesetzt. In diesem Zusammenhang kommt der Wendung im Art 129a Abs 1 B-VG, daß die - als Tribunale im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention eingerichteten - unabhängigen Verwaltungssenate nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges erkennen, besondere Bedeutung zu, weil dadurch klargestellt erscheint, daß die Entscheidungsbefugnis in der Sache selbst als oberste Behörde (abgesehen von der nachprüfenden Kontrolle des VfGH) ausschließlich den unabhängigen Verwaltungssenaten zusteht.

In der Sache selbst kommt daher anderen Behörden (wie zum Beispiel der Landesregierung, dem Landeshauptmann oder der Sicherheitsdirektion usw) keinerlei Entscheidungsbefugnis mehr als oberste Behörde zu. (Daran ändert auch nichts, daß diese Behörden nach wie vor als sachlich in Betracht kommende Oberbehörden in diesen Angelegenheiten gegenüber den Erstbehörden weisungsberechtigt sind.)

Die im vorliegenden Entwurf de facto vorgesehene Aufhebung rechtskräftiger Bescheide der unabhängigen Verwaltungssenate durch die Landesregierung bzw den Landeshauptmann wäre daher nur auf Grund einer besonderen bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung - wie dies für die Begnadigung der von den Gerichten rechtskräftigen Verurteilten im Art 65 Abs 2 lit c B-VG vorgesehen ist - zulässig.

2)

Aber auch eine rechtshistorische Betrachtung führt zum selben Ergebnis:

Bis zur Aufhebung des Art 11 Abs 5 B-VG durch das Bundesverfassungsgesetz BGBl Nr 490/1984 war hinsichtlich der im Verwaltungsstrafverfahren verhängten Strafen im B-VG seit 1929 programmatisch eine Handhabung des Gnadenrechtes durch die Landeshauptmänner in der mittelbaren Bundesverwaltung und durch die Landesregierungen in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder vorgesehen. Die Handhabung dieses Gnadenrechtes war allerdings mit entsprechenden Anträgen der Verwaltungsstrafsenate verbunden, deren Einrichtung ebenfalls programmatisch vorgesehen war. Art 11 Abs 5 B-VG idF BGBl Nr 392/1929 wurde auf Grund einer Länderforderung (P. A 6 des Forderungsprogrammes der Bundesländer 1976) durch die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1984, BGBl Nr 490, letztlich mit der Begründung aufgehoben, daß die erforderliche bundesgesetzliche Regelung der Einrichtung der Verwaltungsstrafsenate ohnehin seit über 50 Jahren nicht getroffen worden sei und es auch der Organisationskompetenz der Länder widerspräche, wenn Mitglieder dieser Senate in Landessachen vom Bund bestellt werden. Die Notwendigkeit der Schaffung gerichtstypischer Instanzen für den Verwaltungsbereich im Hinblick auf Art 5 und 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde allerdings bereits schon damals gesehen (vgl 446 d B z d sten Prot NR XVI GP).

- 3 -

Geht man davon aus, daß es jedenfalls bis 1984 als erforderlich angesehen wurde, die Ausübung eines Gnadenrechtes auch im Verwaltungsstrafbereich grundsätzlich in der Bundesverfassung zu regeln, obwohl für die Ausübung dieses Rechtes immerhin offensichtlich eine Art Gnadenverfahren und jedenfalls Anträge unabhängiger und weisungsfreier Verwaltungsstrafsenate vorgesehen waren, dann wären wohl jedenfalls Erläuterungen angezeigt gewesen, warum eine solche Verankerung nunmehr entbehrlich erschiene.

Die Kompetenzbestimmungen des Art 11 Abs 2 B-VG wird hierfür als keine ausreichende Grundlage angesehen, insbesondere auch nicht für die einfachgesetzliche Regelung, daß bei Strafen, die im Vollzugsbereich des Landes verhängt worden sind, die Landesregierung das Gnadenrecht ausübt.

4)

Gegen die Erlassung einer bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung der Landesregierung bzw des Landeshauptmannes zur Aufhebung bzw Änderung von Bescheiden der unabhängigen Verwaltungssenate bestehen starke rechtspolitische Bedenken, weil es dem Geiste der Verfassung widerspräche, wenn die Entscheidung der zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung eingesetzten und mit den richterlichen Garantien ausgestatteten Mitglieder der unabhängigen Verwaltungssenate durch die kontrollierte Verwaltung de facto wieder aus dem Rechtsbestand beseitigt werden könnte. Zur Entscheidung über ein Gnadenrecht auch in Verwaltungsstrafangelegenheiten sollte - sofern überhaupt ein Bedarf hierfür angenommen werden sollte - wohl nur - wie im Art 65 B-VG - der Bundespräsident berufen werden, der außerhalb der allgemeinen politischen Verwaltung bzw der Tagespolitik steht.

Überdies erhebt sich die Frage, ob es tatsächlich im Interesse der politischen Organwalter gelegen sein kann, in einem Gnadenverfahren entscheiden zu müssen, würden doch nicht nur die positiven, sondern auch die negativen Entscheidungen diesen zugerechnet werden.

5)

Unbeschadet der vorstehenden verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Bedenken scheint auch der vorgesehene systematische Standort verfehlt. Die Handhabung des Gnadenrechtes ist ein "Verfahren", daß vom Verwaltungsstrafverfahren völlig abgesetzt ist. Es sollte daher jedenfalls nicht im II Teil des VStG im Rahmen des Verwaltungsstrafverfahrens geregelt werden, sondern besser im Zusammenhang mit der Strafvollstreckung ober bei den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes.

6)

Das im Entwurf vorgesehene Gnadenrecht stellt - wie bereits erwähnt - eine Durchbrechung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips dar. Die Regelung enthält zwangsläufig sehr unbestimmte Gesetzesbegriffe ("rücksichtswürdige Umstände") und eine freie Ermessungsausübung ("können"); ein Rechtsanspruch, ein ordnungsgemäßes

- 4 -

Verfahren und eine nachfolgende höchstgerichtliche Kontrolle sind nicht vorgesehen. Auch eine Kontrolle in Form einer Öffentlichkeit ist kaum gegeben. Nicht zu unrecht weisen Klecatsky-Morscher darauf hin, daß "das Begnadigungsrecht im Gottesgnadentum der absoluten Monarchie wurzelt" (Bundesverfassungsrecht, 3 Auflage, Seite 391 unten).

7)

Das Begnadigungsrecht dürfte gerade im Bereich des Verwaltungsstrafrechtes zu häufigen Interventionen und einem Verwaltungsmehraufwand führen, der im Verhältnis zur durchschnittlichen Schwere der Verwaltungsstrafen unangemessen erscheint.

8)

Das Begnadigungsrecht könnte dabei in seinen praktischen Auswirkungen auch eine Umgehung der Unabhängigkeit der Verwaltungssenate bedeuten. Beispielsweise könnten bestimmte Entscheidungen der unabhängigen Verwaltungssenate durch eine regelmäßige nachträgliche Ausübung des Gnadenrechtes unterlaufen werden.

9)

Im übrigen wird die Auffassung vertreten, daß die bestehenden Regelungen (vgl. zB § 14, § 19 Abs 2 letzter Satz, § 20, § 21, § 52 a und § 54 b Abs 3 VStG) weitgehend ausreichen, um unbillige Härten vermeiden zu können.

Eine Möglichkeit zur Vermeidung solcher Härten bestünde eher darin, die Gesetze daraufhin zu untersuchen, inwieweit die Höhe der darin festgelegten Strafdrohungen tatsächlich dem jeweils verpönten Verhalten adäquat ist. Bei zahlreichen Delikten muß festgestellt werden, daß ein diesbezüglicher Unrechtsgehalt kaum gegeben ist. Die Probleme, die das Kumulationsprinzip hinsichtlich der Strafhöhe insgesamt nach sich zieht, werden allerdings nicht verkannt.

10)

Über diese grundsätzlichen Bedenken hinaus läßt der vorliegende Entwurf auch viele Fragen offen. Lediglich beispielsweise seien angeführt:

- Kann auch dann, wenn etwa eine Strafverfügung oder ein Straf-  
erkenntnis rechtskräftig wird, weil der Beschuldigte von den  
Rechtsmittelmöglichkeiten nicht Gebrauch macht, das Gnadenrecht  
ausgeübt werden? Sind vom Gnadenrecht auch Organmandate und  
Anonymverfügungen erfaßt? Können dabei auch solche Umstände  
rücksichtswürdig sein, die im Instanzenzug geltend gemacht hät-  
ten werden können?
- Kann die Ausübung des Gnadenrechtes zeitlich unbefristet erfol-  
gen? Kann sie auch noch erfolgen, nachdem die Strafe bereits  
bezahlt worden ist? Genügt es, wenn rücksichtswürdige Umstände  
erst lange Zeit nach der rechtskräftigen Bestrafung entstehen?

- 5 -

- Ist die Begnadigung unter bestimmten Bedingungen oder Auflagen möglich ? Ist der Widerruf des Gnadenrechtes zulässig ? Macht insbesondere der nachträgliche Wegfall der rücksichtswürdigen Umstände (zB durch eine neuerliche Verwaltungsübertretung) den Gnadenerweis wieder entziehbar ?
- Kann das Gnadenrecht auch in einem Mehrparteienstrafverfahren und bei Privatanklagedelikten ausgeübt werden ? Welche Stellung hat die vom Beschuldigten verschiedene Partei des Verwaltungsstrafverfahrens (beispielsweise das Landesarbeitsamt nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz oder das Arbeitsinspektorat nach dem Arbeitnehmerschutzgesetz; vgl auch § 51 b VStG) ?
- Wie erfolgt die Erledigung im Falle einer Begnadigung: mit Bescheid und nach Durchführung eines förmlichen Verfahrens nach dem AVG bzw VStG ?
- Wie sind die unabhängigen Verwaltungssenate in das Verfahren einzubeziehen ? Sind sie zu einer Stellungnahme (Antrag) aufzufordern und haben sie die Verwaltungsstrafakten vorzulegen ?
- Ist eine Begnadigung auch gegen den Willen des Bestraften möglich ? Es fällt auf, daß abweichend vom § 187 des Finanzstrafgesetzes, der nach den Erläuterungen des Entwurfes das Vorbild für die Regelungen des Entwurfes darstelle, kein Antrag bzw Ansuchen des Bestraften erforderlich ist. Ebenso besteht abweichend von der genannten Bestimmung des Finanzstrafgesetzes nicht die Möglichkeit, dem Eigentümer einer verfallenen Sache diese Sache nur gegen Leistung eines Geldbetrages frei zu geben.
- Hemmt die Einbringung einer Beschwerde bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes die Gnadenentscheidung ? Stellt die Begnadigung den Beschwerdeführer bei den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes klaglos ?
- Eine klare Aussage, daß auf die Ausübung des Gnadenrechtes niemand einen Rechtsanspruch hat, wird ebenfalls vermißt.

11)

Abschließend wird bemerkt, daß der gegenständliche Gesetzesentwurf nochmals überdacht werden sollte und daß für den Fall seiner Verwirklichung noch zahlreiche Klarstellungen erforderlich wären. Es wird auch die Erwartung ausgedrückt, daß im Fall der Realisierung des Gesetzesvorhabens die Handhabung des Gnadenrechtes mit größter Sorgfalt erfolgt, weil ansonsten eine stark demotivierende Auswirkung auf alle Strafbehörden zu befürchten ist und auch

- 6 -

Verständnis für den beachtlichen finanziellen Aufwand, mit dem ein sorgfältig geführtes Verwaltungsstrafverfahren zwangsläufig belastet ist, bei der Bevölkerung kaum mehr zu finden sein dürfte.

Für die Konferenz der Vorsitzenden der  
Unabhängigen Verwaltungssenate  
in den Ländern:

Dr Traxler

Für die Richtigkeit  
der Ausfertigung:

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Hild'.