

Gericht

Verwaltungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

28.09.1995

Geschäftszahl

94/17/0427

Beachte**Siehe jedoch:**

86/11/0145 E VS 25. März 1987 VwSlg 12429 A/1987; Verstärkung gemäß §13 Abs1 Z1 VwGG nicht erforderlich, da Rechtslage vor Einführung der UVS und daher zur Frage

der Zuständigkeit dieser Behörden nach § 36 Abs. 2 AVG 1991 keine ausdrückliche Aussage.

Betreff

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Hnatek und die Hofräte Dr. Puck, Dr. Höfinger, Dr. Köhler und Dr. Zens als Richter, im Beisein des Schriftführers Dr. Fegerl, über die Beschwerde des Ing. A in W, vertreten durch Dr. S, Rechtsanwalt in W, gegen den Bescheid der Wiener Landesregierung vom 18. Oktober 1994, Zl. MD-VfR-B1/94/Str, betreffend Verhängung einer Ordnungsstrafe, zu Recht erkannt:

Spruch

Die Beschwerde wird als unbegründet abgewiesen.

Der Beschwerdeführer hat dem Land Wien Aufwendungen in der Höhe von S 4.565,-- binnen zwei Wochen bei sonstiger Exekution zu ersetzen.

Begründung

Mit Strafverfügung des Magistrates der Stadt Wien vom 6. Juli 1994 wurde der Beschwerdeführer für schuldig erachtet, er habe als zur Vertretung einer näher bezeichneten GesmbH nach außen Berufener am 29. April 1994 durch das Abstellen eines Fahrzeuges, Marke VW, ohne behördliches Kennzeichen, Plakettennummer: BL n1, bei der Liegenschaft W, G-Gasse, gegenüber 32, den öffentlichen Gemeindegrund ohne Gebrauchserlaubnis widmungswidrig benützt. Er habe hiedurch § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 16 Abs. 2 lit. a des Wiener Gebrauchsabgabegesetzes im Zusammenhalt mit § 9 Abs. 1 des Verwaltungsstrafgesetzes verletzt. Wegen dieser Verwaltungsübertretung wurde über ihn eine Geldstrafe von S 1.200,-- verhängt, falls diese uneinbringlich ist, eine Ersatzfreiheitsstrafe in der Dauer von 29 Stunden.

Der Beschwerdeführer erhob gegen diese Strafverfügung Einspruch. Der letzte Absatz dieser Eingabe lautet:

"Öffentlicher Grund = Gemeinschaftsgrund und sollte durch vertrottelte Magistrate auch nicht okkupiert und zurückgebaut werden"

Mit Bescheid des Magistrates der Stadt Wien vom 6. September 1994 wurde der Beschwerdeführer schuldig erkannt, er habe sich in seinem Einspruch vom 23. Juli 1994 gegen die Strafverfügung vom 6. Juli 1994 einer beleidigenden Schreibweise bedient. Es wurde daher über ihn gemäß § 34 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1991, BGBl. Nr. 51/1991, eine Ordnungsstrafe von S 1.000,-- verhängt.

Gegen diesen Bescheid erhob der Beschwerdeführer Berufung, in der er im wesentlichen sein Recht auf freie Meinungsäußerung geltend machte und die Möglichkeit einer beleidigenden Schreibweise schlechthin in Abrede stellte.

Mit dem angefochtenen Bescheid wies die belangte Behörde die Berufung als unbegründet ab und führte nach Wiedergabe der Rechtsgrundlagen aus, die Äußerungen des Berufungswerbers im Einspruch gegen die Strafverfügung seien unsachlich; die Kritik an der Behörde lasse den im Schriftverkehr gebotenen

Mindestanstand vermissen. Sie sei lediglich als Unmutsäußerung gegenüber der Strafbehörde zu werten und würde keinen sachlichen Beitrag zur Lösung der Tatfrage im Verwaltungsstrafverfahren leisten.

Gegen diesen Bescheid richtet sich die vorliegende Beschwerde, in der sich der Beschwerdeführer in seinem subjektiven Recht auf richtige Anwendung des § 34 AVG verletzt erachtet, ohne die Angemessenheit der Höhe der Ordnungsstrafe in Frage zu stellen.

Die belangte Behörde legte die Verwaltungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde beantragt.

Hiezu hat der Verwaltungsgerichtshof erwogen:

Verfahren über Ordnungsstrafen wegen beleidigender Schreibweise stellen keine solchen wegen Verwaltungsübertretungen im Sinne des Art. 129a Abs. 1 Z. 1 B-VG dar, und zwar auch dann nicht, wenn die beleidigende Schreibweise in einem Verfahren wegen einer Verwaltungsübertretung gebraucht wurde.

§ 34 Abs. 2 und 3 AVG 1991 lauten:

"(2) Personen, die die Amtshandlung stören oder durch ungeziemendes Benehmen den Anstand verletzen, sind zu ermahnen; bleibt die Ermahnung erfolglos, so kann ihnen nach vorausgegangener Androhung das Wort entzogen, ihre Entfernung verfügt und ihnen die Bestellung eines Bevollmächtigten aufgetragen werden oder gegen sie eine Ordnungsstrafe bis S 1.000,-- verhängt werden.

(3) Die gleichen Ordnungsstrafen können von der Behörde gegen Personen verhängt werden, die sich in schriftlichen Eingaben einer beleidigenden Schreibweise bedienen."

§ 36 Abs. 2 AVG 1991 lautet:

"(2) Gegen den Bescheid, mit dem eine Ordnungs- oder Mutwillensstrafe verhängt wird, ist Berufung ohne aufschiebende Wirkung an die vorgesetzte Behörde zulässig, die endgültig entscheidet."

Da die Unzuständigkeit der belangten Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auch dann zur Aufhebung des angefochtenen Bescheides führt, wenn sie vom Beschwerdeführer nicht geltend gemacht wurde (Erkenntnis vom 25. Mai 1966, VwSlg 6936 A/1966, vom 2. Dezember 1976, VwSlg 9191 A/1976), hatte der Verwaltungsgerichtshof zunächst von Amts wegen die Zuständigkeit der Berufungsbehörde zu prüfen.

Aus § 51 Abs. 1 VStG 1991, welcher dem Beschuldigten das Recht der Berufung an den Unabhängigen Verwaltungssenat einräumt, läßt sich unmittelbar für die Zuständigkeit zur Entscheidung über die Berufung gegen einen Bescheid, mit dem eine Ordnungsstrafe verhängt wurde, nichts gewinnen, zumal die Ordnungsstrafe selbst keine Strafe im Sinne des VStG 1991 (vgl. den hg. Beschluß vom 25. März 1992, 92/03/0038), der mit einer Ordnungsstrafe Belangte daher auch nicht Beschuldigter im Sinne dieser Bestimmung ist.

Wer Berufungsbehörde im Verfahren über die Verhängung einer Ordnungsstrafe ist, läßt sich ausschließlich durch Interpretation des Begriffes "vorgesetzte Behörde" in § 36 Abs. 2 AVG 1991 ermitteln.

Der Verwaltungsgerichtshof hat in einem Erkenntnis eines verstärkten Senates vom 25. März 1987, VwSlg 12429 A/1987, ausgesprochen, daß es sich bei der Verhängung einer Ordnungsstrafe um einen verfahrensrechtlichen Bescheid in Vollziehung des jeweiligen Verfassungsgesetzes handle. Sie stelle demnach gemäß Art. 11 Abs. 4 B-VG eine Angelegenheit der Bundes- oder der Landesvollziehung dar, je nachdem, ob die den Gegenstand des Verfahrens bildende Angelegenheit der Vollziehung nach Bundes- oder Landessache ist. Es erscheine somit ausgeschlossen, daß - ohne besondere verfassungsrechtliche Grundlage - in der Bundes- (Landes-) angelegenheit "Verhängung einer Ordnungsstrafe" eine Landes- (Bundes-) behörde tätig werde. Unter der vorgesetzten Behörde im Sinne des § 36 Abs. 2 AVG (1950) sei im Lichte des Art. 11 Abs. 4 B-VG jene Behörde zu verstehen, die in der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Angelegenheit als Berufungsbehörde, im Falle der Abkürzung des Instanzenzuges als sachlich in Betracht kommende Oberbehörde einzuschreiten hätte.

Berufungsbehörde wäre im Beschwerdefall zufolge § 51 Abs. 1 VStG 1991 der Unabhängige Verwaltungssenat.

Der Anwendung des im zitierten Erkenntnis entwickelten Rechtssatzes, wonach unter der vorgesetzten Behörde im Sinne des § 36 Abs. 2 AVG (1950) primär jene Behörde zu verstehen sei, die in der Gegenstand des Verfahrens bildenden Angelegenheit als Berufungsbehörde einzuschreiten hätte, auf die Unabhängigen Verwaltungssenate, steht allerdings eine ausdrückliche gegenteilige Äußerung in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend die AVG-Novelle 1990 entgegen.

Demnach sind die Unabhängigen Verwaltungssenate nicht in die "Verwaltungshierarchie" eingegliedert und dementsprechend nicht als "vorgesetzte Behörden" im Sinn des § 36 Abs. 2 AVG (1950) anzusehen (vgl. 1089 BlgNR 17. GP, 6). Der Gesetzgeber der AVG-Novelle 1990 (BGBl. Nr. 357/1990) hat also im Zuge der Anpassung des AVG 1950 an die Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, BGBl. Nr. 685, offenbar bewußt von einer Änderung des § 36 Abs. 2 AVG 1950 abgesehen, um die von ihm als verfassungsrechtlich geboten erachtete Rechtsfolge des Ausschlusses der Unabhängigen Verwaltungssenate als Berufungsbehörden gegen die Verhängung von Ordnungsstrafen in Verfahren über die ihnen zugewiesenen Materien herbeizuführen (zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Ausschlusses im Hinblick auf Art. 129a Abs. 1 Z. 3 B-VG, vgl. Thienel, Das Verfahren der Verwaltungssenate 250 f).

Wenn auch den Gesetzesmaterialien keine normative Kraft zukommt, so sind sie doch für die Ermittlung der Absicht des Gesetzgebers bedeutsam. Die Gesetzesmaterialien sind dann zur Auslegung eines Gesetzes heranzuziehen, wenn sein Wortlaut selbst zu Zweifeln über seinen Inhalt Anlaß gibt (hg. Erkenntnis vom 25. Februar 1994, 93/12/0204 u.a.). Daß die Auslegung der Bestimmung des § 36 Abs. 2 AVG seit jeher zu Zweifeln Anlaß gegeben hat, ergibt sich aus der im Erkenntnis VwSlg 12429 A/1987 wiedergegebenen Vorjudikatur ebenso wie aus der von Thienel (a.a.O. 50, Fn4) geübten Kritik an dieser Entscheidung.

Die in den zitierten Gesetzesmaterialien nun klar zum Ausdruck gebrachte Auffassung des Gesetzgebers verbietet es somit, die Unabhängigen Verwaltungssenate unter den Begriff der "vorgesetzten Behörde" i.S. des § 36 Abs. 2 AVG 1991 zu subsumieren. Die im Erkenntnis VwSlg 12429 A/1987 für die Berufung gegen die Mutwillensstrafe angestellten Zweckmäßigkeitsüberlegungen treffen auf den hier vorliegenden Fall einer Ordnungsstrafe nicht unmittelbar zu und haben gegenüber der historischen Interpretation anhand der Gesetzesmaterialien in den Hintergrund zu treten.

Dessen ungeachtet behalten die in der zitierten Entscheidung eines verstärkten Senates geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Interpretation des Begriffes "vorgesetzte Behörde" als organisatorisch höhere Behörde durch Teile der Lehre (Hellbling, Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen, Bd. I, 231 ff, aber auch Thienel a.a.O.) und der älteren Judikatur (VwSlg 7294 A/1968) ihre volle Gültigkeit. Eine verfassungskonforme Interpretation des § 36 Abs. 2 AVG 1991 gebietet es daher, im Falle einer Zuständigkeit des Unabhängigen Verwaltungssenaes als Berufungsbehörde in der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Angelegenheit - gleich wie im Falle der Abkürzung des Instanzenzuges - die "vorgesetzte Behörde" im Sinne der zitierten Bestimmung mit der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde gleichzusetzen. Für den Bereich der - hier vorliegenden - Landesvollziehung ergibt sich aus Art. 101 Abs. 1 B-VG die Zuständigkeit der belangten Behörde.

In der Sache selbst vertritt der Beschwerdeführer die Auffassung, er habe sich in seinem Einspruch mit der Formulierung "vertrottelte Magistrate" nicht gegen die bescheiderlassende Behörde, sondern gegen jene Magistrate, welche die Rückbaumaßnahmen durchführen, gewandt. Die Mitteilung des Beschwerdeführers sei somit nicht - wie die belangte Behörde vermeint - als Unmutsäußerung gegenüber der Strafbehörde zu werten. Sie habe sich vielmehr eindeutig gegen die Magistratsabteilungen 46 (welche Rückbaumaßnahmen projiziert und prüft) bzw. 28 (welche die baulichen Maßnahmen durchführt) gerichtet. Die "Kritik" des Beschwerdeführers habe nicht eine mit Bescheid zu erledigende Angelegenheit betroffen, sondern sich gegen die mittels Verordnung zu bestimmenden Rückbaumaßnahmen gewandt.

Dem ist zunächst zu entgegnen, daß der Magistrat der Stadt Wien eine einheitliche Behörde darstellt, seinen Gliederungen kommt keine Behördeneigenschaft zu (VfSlg. 5919/1969). Wenn die Beschwerde die Äußerung des Beschwerdeführers als gegen die Magistratsabteilungen 46 und 28 gerichtet interpretiert, räumt sie geradezu ein, daß die Behörde erster Instanz deren Adressatin gewesen ist.

Eine beleidigende Schreibweise im Sinn des § 34 Abs. 3 AVG 1991 liegt vor, wenn eine Eingabe ein unsachliches Vorbringen enthält, das in einer Art gehalten ist, die ein ungeziemendes Verhalten gegenüber der Behörde darstellt (hg. Erkenntnis vom 2. Oktober 1959, VwSlg 5067 A/1959, u.a.). Die Ordnungsstrafe nach § 34 Abs. 3 AVG 1991 ist dazu bestimmt, Verletzungen des gebotenen Anstandes im Verkehr mit den Behörden zu ahnden. Sie wendet sich also nicht gegen den Inhalt des Vorbringens, sondern die Form, in der dieses erfolgt.

Daß die vom Beschwerdeführer gebrauchte Formulierung eine mit der angebrachten Kritik nicht zusammenhängende Beschimpfung darstellt, verkennt auch die Beschwerde offensichtlich nicht, wie sie durch Verwendung von Anführungszeichen bei der Bezeichnung dieser Ausführungen als Kritik zum Ausdruck bringt. Sie vergiftet daher die Atmosphäre des Verwaltungsverfahrens, ohne auch nur ein diskutables Werturteil im Sinne des Art. 10 Abs. 1 MRK zum Ausdruck zu bringen oder auch nur mit einem solchen in erkennbarem Zusammenhang zu stehen. Abgesehen davon läge es auch im Interesse der öffentlichen Ordnung (Art. 10 Abs. 2 MRK) der Behinderung von behördlichen Verfahren durch Beschimpfungen entgegenzuwirken, wofür sich eine angemessene Ordnungsstrafe als geeignetes und verhältnismäßiges Mittel darstellt. Durch den Verweis auf VwSlg 6111 A/1963 ist für den Beschwerdeführer nichts gewonnen. Diese Entscheidung bezieht sich auf eine Eingabe an eine Verwaltungsbehörde, die lediglich eine Kritik an einer Verordnung beinhaltet und sich nicht auf eine mit Bescheid zu erledigende Angelegenheit bezieht, während die hier gegenständliche beleidigende Schreibweise in einem Einspruch gegen eine Strafverfügung, welcher mit Bescheid zu erledigen war, enthalten ist. Daß die in einer Eingabe enthaltenen Beleidigungen, um strafbar zu sein, mit einem Verhalten der Behörde in dem Gegenstand der Eingabe bildenden Verfahren begründet sein müßten, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen.

Da aus diesen Erwägungen dem angefochtenen Bescheid die behauptete Rechtswidrigkeit nicht anhaftet, war die Beschwerde gemäß § 42 Abs. 1 VwGG als unbegründet abzuweisen.

Es bedurfte keines verstärkten Senates im Grunde des § 13 Abs. 1 Z. 1 VwGG, weil das Erkenntnis vom 25. März 1987, VwSlg 12429 A/1987, zur Rechtslage vor Einführung der Unabhängigen Verwaltungssenate ergangen ist und daher zur Frage der Zuständigkeit dieser Behörden nach § 36 Abs. 2 AVG 1991 keine ausdrückliche Aussage treffen konnte. Was aber den Beschluß des Verwaltungsgerichtshofes vom 25. März 1992, 92/03/0038, anlangt, so wurde mit diesem eine Säumnisbeschwerde in Angelegenheit einer Berufung gegen eine Ordnungsstrafe deswegen infolge Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes zurückgewiesen, weil es sich in der zugrundeliegenden Rechtssache um eine Strafsache im Sinne des Art. 132 zweiter Satz B-VG

handelte. Die im genannten Beschluß enthaltene Bemerkung des Verwaltungsgerichtshofes, die Verhängung einer Ordnungsstrafe unterliege grundsätzlich denselben Vorschriften, die für den Instanzenzug in der den Gegenstand des Verfahrens bildenden Angelegenheit maßgebend sind, stellt daher keine tragende Begründung dar (vgl VwSlg 13142 A/1990).

Die Entscheidung über den Aufwandsatz stützt sich auf die §§ 47 ff VwGG in Verbindung mit der Verordnung BGBl. Nr. 416/1994.