

STEIERMÄRKISCHER LANDTAG

LANDESRECHNUNGSHOF

GZ: LRH 21 RA/1992-12

BERICHT

"Überprüfung der Rechtsabteilung 11  
des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung  
gemäß § 26 Abs. 2 Z.4 LRH-VG"

## INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
I. Prüfungsauftrag .....	1
II. Abklärung der Frage einer Einschau- möglichkeit des Landesrechnungshofes in Vorgänge der mittelbaren Bundes- verwaltung .....	3
III. Prüfungsumfang .....	15
1. Aufgaben der Rechtsabteilung 11 .....	15
2. Zeitliche und sachliche Einschränkung des Prüfgegenstandes .....	20
2.1 Zeitliche Einschränkung .....	20
2.2 Sachliche Einschränkung .....	20
IV. Prüfungsfeststellungen .....	22
1.1 Allgemeine Feststellungen .....	22
1.2 Feststellungen zur Protokollführung ..	22
1.3 Interventionen .....	23
1.4 Führerscheinangelegenheiten-Gruppe 39	25
1.5 Straftaten insbesondere der Gruppe 75 (Berufung gegen Straferkenntnisse) ...	25
1.5.1 Nicht mehr auffindbare Akten ...	26
1.5.2 Verjährte Akten gemäß § 51 Abs. 5 VStG bzw. § 31 VStG ....	30
V. Feststellungen zur Führung der Rechtsabteilung 11.....	38
VI. Schlußbemerkungen .....	43

## **I. Prüfungsauftrag**

Mit Schreiben vom 9. Oktober 1992 hat Frau Landesrat Waltraud Klasnic beim Landesrechnungshof eine Überprüfung der Rechtsabteilung 11 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung beantragt, um verschiedene Behauptungen über die Verwaltung und Führung der Rechtsabteilung 11 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung und die damit verbundenen widersprüchlichen Darstellungen klarzustellen.

In Entsprechung dieses Antrages wurde der Gruppe 1 des Landesrechnungshofes folgender Prüfungsauftrag erteilt:

"Überprüfung der Rechtsabteilung 11  
des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung  
gemäß § 26 Abs. 2 Z.4 LRH-VG"

Unter der verantwortlichen Leitung von Landesrechnungshofdirektorstellvertreter Wirkl. Hofrat Dr. Hans Leikauf wurde die Prüfung von diesem sowie von OAR Horst Lehner durchgeführt.

Die Prüfkompetenz des Landesrechnungshofes ergibt sich aus den Bestimmungen des 2. Abschnittes des Landesrechnungshofverfassungsgesetzes vom 29.6.1982, insbesondere § 21 leg.cit.

Nach Abklärung der Frage einer Einschaumöglichkeit des Landesrechnungshofes in Vorgänge der mittelbaren Bundesverwaltung, worauf im folgenden noch näher eingegangen wird, wurde mit der Prüfung Anfang Februar 1993 begonnen.

Im Hinblick auf den Umstand, daß während desselben Prüfzeitraumes von der Gruppe 1 des Landesrechnungshofes aufgrund eines Antrages von Abgeordneten des Steiermärkischen Landtages eine weitere umfangreiche Prüfung in Angriff genommen wurde und zwei weitere Prüfungen abzuschließen waren, sieht sich der Landesrechnungshof veranlaßt, auf die Grenzen seiner Kapazität hinzuweisen.

Die örtlichen Erhebungen bzw. die erforderlichen Einschaunahmen in die entsprechenden Akten fanden stichprobenweise bei der Rechtsabteilung 11 des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung sowie bei einigen Behörden 1. Instanz statt.

## II. Abklärung der Frage einer Einschaumöglichkeit des Landesrechnungshofes in Vorgänge der mittelbaren Bundesverwaltung

Der Landesrechnungshof hat die gegenständliche Prüfung zum Anlaß genommen, sich mit dem Problem der unterschiedlichen Kompetenzzuordnungen zu befassen. Die Verwaltungsabläufe in der Rechtsabteilung 11 scheinen dafür besonders prädestiniert zu sein. So wird doch beispielsweise in ein- und demselben Verfahren und in nur einem Bescheid über Angelegenheiten der Landesverwaltung (S.W.L.) und der Bundesverwaltung (M.B.V.) abgesprochen. Als Berufungsbehörde im Strafverfahren entschied die Rechtsabteilung 11 sowohl namens der Landesregierung (Übertretung der StVO) als auch namens des Landeshauptmannes (Übertretung KFG).

Da ähnliche Kompetenzüberschneidungen in vielen Bereichen der Landesverwaltung anzufinden sind, schien dem Landesrechnungshof eine grundsätzliche Hinterfragung seiner Zuständigkeit von besonderer Wichtigkeit zu sein.

Der Landesrechnungshof hat daher beim Vorstand des Institutes für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Universität Graz, Univ.-Prof. Dr. Funk die Erstellung eines Rechtsgutachtens in Auftrag gegeben. Wegen der grundsätzlichen über den Anlaßfall hinausgehenden Bedeutung dieser Frage wird auf dieses "Rechtsgutachten über die Reichweite der Prüfungszuständigkeiten des Landesrechnungshofes in bezug auf Dienststellen des Landes die mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung betraut sind" näher eingegangen.

Auszug aus dem Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Funk

**Organisations- und Funktionsverantwortung des Landes im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung**

Die mittelbare Bundesverwaltung (Art 102 B-VG) bildet zwar nicht die einzige wohl aber die politisch wichtigste und an Aufgaben reichhaltigste Erscheinungsform der **mittelbaren Vollziehung**. Im Bereich der Länder üben die Vollziehung des Bundes, soweit nicht eigene Bundesbehörden bestehen (unmittelbare Bundesverwaltung), der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Landesbehörden in mittelbarer Bundesverwaltung aus. Mit Zustimmung der Länder können auch Bundesbehörden, insbesondere Bundespolizeibehörden, in Unterordnung unter den Landeshauptmann mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung betraut werden (Art 102 Abs 1 B-VG).

Der LH ist in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung an die **Weisungen** der BReg bzw. des zuständigen Bundesministers gebunden (Art 103 Abs. 1 B-VG). Das Weisungsrecht der obersten Bundesorgane an den LH in Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung ist jedoch auf fachliche Belange beschränkt; dienstliche und organisatorische Angelegenheiten sind davon nicht erfaßt.

Weisungen des Bundes sind stets an den LH zu richten. Ein Weisungsdurchgriff auf nachgeordnete Organe ist nicht zulässig. Der LH hat seinerseits für die Umsetzung von fachlichen Weisungen des Bundes zu sorgen. Zu diesem Zweck kann er sich nicht nur des Mittels der fachlichen Weisung gegenüber nachgeordneten Stellen, sondern überdies auch aller sonstigen Ingerenzmöglichkeiten (Weisungen und sonstige Maßnahmen im Rahmen der Dienstaufsicht und der Organisationshoheit) bedienen, die ihm in seiner Eigenschaft als Organ des selbständigen Wirkungsbereiches des Landes (gegenüber nachgeordneten Landesorganen) zu Gebote stehen (Art 103 Abs. 1 B-VG).

Die mittelbare Bundesverwaltung ist eine Form der gemischten Verwaltung (Weber, Bundesverwaltung 324). Die mit Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung betrauten Landesorgane besorgen sowohl Aufgaben der Landes- als auch solche der Bundesvollziehung. Die Organisationshoheit für die Behörden und Organe der Länder liegt im Rahmen der bundesverfassungsrechtlichen Bindungen bei den Ländern. Sie haben die erforderlichen personellen und sachlichen Einrichtungen für die mittelbare Bundesverwaltung im eigenen Wirkungsbereich gesetzlich zu regeln und im Wege der Vollziehung bereitzustellen (**Organisationsverantwortung**).

Die Verantwortung der Länder für die mittelbare Bundesverwaltung erschöpft sich jedoch nicht in der bloßen Organisationsvorsorge. Die Länder haben überdies auch für das Funktionieren der mittelbaren Bundesverwaltung zu sorgen (**Funktionsverantwortung**). Ungeachtet der fachlichen Weisungsbefugnis der zuständigen Bundesorgane gegenüber dem LH als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung sind die Länder über das Organisatorische hinaus auch verpflichtet, im Rahmen ihrer Funktionsverantwortung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung in der mittelbaren Bundesverwaltung zu sorgen (siehe vorhin die Ausführungen über die Umsetzung von fachlichen Weisungen des Bundes). Dazu stehen ihnen sowohl dienstliche als auch fachliche Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse zur Verfügung (Art 103 Abs. 1 B-VG).

Die **Organisationskosten** für die mittelbare Bundesverwaltung sind von den Ländern zu tragen. Gem. § 2 F-VG tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt. Der in dieser Kostentragungsregel enthaltene Aufgabenbezug ("ihrer Aufgaben") ist in funktionellem Sinne zu verstehen. Das bedeutet, daß jede Gebietskörperschaft die Kosten für jene Aufgaben zu tragen hat, die jeweils in ihre Verbandszuständigkeit fallen (Adamo-vich/**Funk**, Verfassungsrecht 183; Pernthaler, Finanzverfassung 144; Ruppe, Finanzverfassung 70; Walter/Mayer, Bundesverfassungsrecht<sup>7</sup>RdZ 284; Weber, Bundesverwaltung 325).

Für die mittelbare Bundesverwaltung wurde daraus abgeleitet, daß **sämtliche** dafür entstehenden Kosten dem Bund als Träger der Verbandskompetenz zur Last fallen (eine Abwälzung auf die Länder ist nach dem Gesetzesvorbehalt in § 2 F-VG unter Beachtung der Grenzen des § 4 F-VG möglich).

In einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahre 1982 (VfSlg 9507) hat der VfGH einen anderen Akzent gesetzt. Der Gerichtshof knüpft an die Organisationshoheit an und deutet die Bereitstellung der personellen und sachlichen Grundlagen für die mittelbare Bundesverwaltung als eine Verbandsaufgabe der Länder, die nach der Kostentragungsregel des § 2 F-VG den Ländern zur Last fällt:

'Zur Besorgung einer bestimmten Aufgabe im Sinne der zitierten Verfassungsvorschrift ist eine Gebietskörperschaft nicht nur dann berufen, wenn deren pflichtgemäße Erfüllung uneingeschränkt zu ihrer Disposition steht und uneingeschränkt ihrer Verantwortung unterliegt. 'Besorgt' werden Staatsaufgaben von einer Gebietskörperschaft auch dann, wenn sie von Rechts wegen gehalten ist, Angelegenheiten einer anderen Gebietskörperschaft für diese, nach deren Weisungen und unter deren Verantwortung zu führen. Die eine solche 'mittelbare Verwaltung' begründeten Rechtsvorschriften verpflichten

die beauftragte Gebietskörperschaft dazu, ihre Organisation - das sind ihre Organwalter und die für deren Tätigkeit unerläßlichen Hilfsmittel - zur administrativen Bewältigung der übertragenen Aufgaben zur Verfügung zu stellen, sodaß sich auch diese Angelegenheiten insoweit, das heißt in Ansehung ihrer 'Besorgung', als 'ihre Aufgaben' darstellen. Diese von einer Gebietskörperschaft im Namen und unter der Verantwortung einer anderen Gebietskörperschaft zu besorgenden Angelegenheiten - hiezu gehören vor allem, aber nicht nur, jene der mittelbaren Bundesverwaltung und jene des (vom Bund oder vom Land) übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinde - sind demnach von ersterer nach § 2 F-VG insoweit aus eigenen Mitteln zu finanzieren, als sie ihre Organe und die eine Voraussetzung für deren Tätigkeit bildenden, in diesem Sinne unerläßlichen Hilfsmittel grundsätzlich ohne Ersatzanspruch zur Verfügung zu stellen hat'.

Die **Kostenlast** für die Bereitstellung und den Betrieb der mittelbaren Bundesverwaltung trifft die Länder in eigener Gebarung. § 2 F-VG ermächtigt zwar den Gesetzgeber, eine abweichende Regelung zu treffen, die Finanzausgleichsgesetzgebung ist jedoch im wesentlichen den Grundsätzen des § 1 F-VG gefolgt (vgl § 1 FAG 1989, BGBl 1988/687). Demnach tragen die Länder den

Aufwand für die Dienstbezüge und die Ruhegenüsse (einschließlich der Versorgungsgenüsse für Hinterbliebene) der bei den Behörden der allgemeinen Verwaltung in den Ländern in Verwendung stehenden Bediensteten sowie für den Sachaufwand (Amtssachaufwand einschließlich Reisekosten) dieser Behörden.

**Kontrolle von Dienststellen, die Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung besorgen, durch den LRH**

Geschäfte der Bundesvollziehung, die von Behörden der Länder in mittelbarer Bundesverwaltung besorgt werden, gehören nicht in den Vollzugsbereich des Landes. Das Verhalten (Handeln und Unterlassen) von Landesorganen bei der Erfüllung von Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung zählt nicht zur "Gebarung des Landes" (§ 2 LRH-VG) und bildet daher als solches keinen Gegenstand der Kontrolle durch den LRH.

Ein für die **Gebarung des Landes** maßgebliches Organverhalten liegt hingegen im Bereich der Organisationshoheit und der Verantwortung des Landes für das Funktionieren der mittelbaren Bundesverwaltung. Die Bereitstellung und Finanzierung von personellen und sachlichen Mitteln (Personal- und Sachaufwand) fallen in den selbständigen Wirkungsbereich des Landes und sind zudem aus Mitteln des Landes zu tragen (siehe vorhin).

Der LRH ist daher zuständig, zu prüfen, ob die pflichtgemäße Vorsorge des Landes für die Organisation und Funktionsfähigkeit der mittelbaren Bundesverwaltung den Anforderungen an eine ordnungsgemäße, rechtmäßige und effiziente Gebarung (ziffernmäßige Richtigkeit der Rechnung, Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit - § 9 LRH-VG) entspricht.

Der LRH wird vor allem zu untersuchen haben, ob die bestehende Organisation des Landes die in der mittelbaren Bundesverwaltung zu besorgenden Aufgaben mit den ihr zur Verfügung stehenden personellen und sachlichen Mitteln ordnungsgemäß erfüllen kann und auch tatsächlich erfüllt; ob das Land seiner Organisationspflicht in rechtmäßiger, wirtschaftlicher und zweckentsprechender Weise nachgekommen ist.

Im einzelnen wird bzgl der **Organisationsverantwortung** zu prüfen sein, ob die personelle Ausstattung (Anzahl und Art der Planstellen), die Dotation und Verwendung von Amtssachaufwand und die Handhabung der Dienstaufsicht bei den Behörden und Dienststellen des Landes, die mit Aufgaben mittelbarer Bundesverwaltung betraut sind, angemessen sind, um diese Aufgaben in gehöriger Weise zu erfüllen. Alle diese Fragen beziehen sich unmittelbar auf die Gebarung des Landes, das für die Organisationskosten

der mittelbaren Bundesverwaltung aufzukommen hat (siehe vorhin). Eine etwaige Über- oder Unterausstattung wäre als Verletzung von Gebärungsgrundsätzen in der Landesvollziehung (Organisationshoheit) anzusehen.

Über die organisatorische Seite hinaus hat der LRH auch zu prüfen, ob das Land seiner **Funktionsverantwortung** für die mittelbare Bundesverwaltung gerecht wird, dh ob es seine Mittel der Organisations- und Diensthoheit sowie der fachlichen Weisungsbefugnis in rechtmäßiger und effizienter Weise dazu einsetzt, um eine gehörige Aufgabenerfüllung in mittelbarer Bundesverwaltung sicherzustellen.

Gegenstand der Gebarungsprüfung durch den LRH ist bei Organen des Landes, die Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung besorgen, die Erfüllung der in die Verbandskompetenz des Landes fallenden Organisations- und Funktionsverantwortung. Diese Verantwortung betrifft die Wahrnehmung von Vollzugsagenden, die als solche nicht in die Verbandskompetenz des Landes fallen und kein Gegenstand der Gebarungsprüfung durch den LRH sind.

Die Frage, ob das Land seiner Organisations- und Funktionsverantwortung für die mittelbare Bundesverwaltung gerecht wird, kann aber ohne

Kenntnis und ohne Beurteilung der **Aufgabenerfüllung in der mittelbaren Bundesverwaltung** selbst nicht beantwortet werden. Nur wenn bekannt ist, ob diese Aufgaben in gehöriger (dh in rechtlich gebotener) Weise erfüllt werden, kann eine Aussage darüber gemacht werden, ob das Land seine Mittel für die Organisation und das Funktionieren der mittelbaren Bundesverwaltung in einer den Gebarungsgrundsätzen entsprechenden Weise zum Einsatz bringt.

Das Verhalten von Landesorganen bei der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung ist zwar nicht Gegenstand der Gebarungsprüfung des LRH, es bildet jedoch eine **notwendige Informations- und Beurteilungsgrundlage** für die Prüfung der Landesgebarung im Bereich der dem Land obliegenden Organisations- und Funktionsvorsorge.

Der LRH kann daher von den seiner Kontrolle unterliegenden Stellen die erforderlichen Informationen in Form von Auskünften und Zugang zu den Unterlagen verlangen (§ 27 Abs. 1 LRH-VG).

Der LRH kann alle Informationen über die Besorgung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung beanspruchen, die für die Erfüllung seiner Prüfungsaufgaben **geeignet und erforderlich** sind. Dabei kann von vornherein nicht gesagt werden, ob eine bestimmte Information

aus diesem Bereich prüfungsrelevant ist oder nicht. Um dies beurteilen zu können, muß man zunächst über die Information verfügen. Es ist daher nicht möglich, eine Klassifizierung und damit eine generelle Einschränkung der dem LRH zugänglich zu machenden Angaben über das Verhalten von Landesorganen bei der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung vorzunehmen. Das bedeutet, daß dem LRH **sämtliche Informationen** auf Verlangen zugänglich zu machen sind. Die Beurteilung der Relevanz ist ausschließlich Sache des LRH.

Sinn dieser Beurteilung ist es, zu prüfen, ob das Land seine Aufgaben bei der Vorsorge für die mittelbare Bundesverwaltung in einer den Gebarungsgrundsätzen entsprechenden Weise erfüllt. Mängel bei der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung können auf **Mängel in der Organisation und Dienstaufsicht** hinweisen und durch diese bedingt sein. Nur unter diesem Gesichtspunkt sind sie für den LRH von Interesse. Das bedeutet, daß der LRH zwar die Rechtmäßigkeit und Effizienz der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung zu beurteilen hat, die Ergebnisse dieser Beurteilung jedoch für seinen Prüfungsauftrag nur so weit verwerten darf, als sich daraus Erkenntnisse für die Erfüllung von Landesaufgaben im Zusammenhang mit der mittelbaren Bundesverwaltung (Organisations- und Funktionsvorsorge) gewinnen lassen."

Nach diesem Rechtsgutachten steht für den Landesrechnungshof somit zunächst einmal seine Zuständigkeit zur Überprüfung sämtlicher Vorgänge im Verwaltungsbereich des Landes sowohl im eigenen als auch im übertragenen Wirkungsbereich fest. Ebenso eindeutig ist festzuhalten, daß dem Landesrechnungshof keinerlei Zuständigkeit zukommt, direkt in Verwaltungsabläufe einzugreifen, wohl aber Vorschläge im Sinne des § 9 Abs. 2 des Landesrechnungshof-Verfassungsgesetzes zu erstatten.

**Es ist und bleibt Aufgabe der zuständigen Organe der Landesverwaltung aus den Feststellungen und Anregungen des Landesrechnungshofes die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.**

### III. Prüfungsumfang

#### 1. Aufgaben der Rechtsabteilung 11

Vorauszustellen ist der Hinweis, daß sich die Beschreibung auf die Jahre 1989 bis 1991 (den gewählten Prüfzeitraum) bezieht. Mit der Installierung des unabhängigen Verwaltungssenates im Jahr 1991 ergaben sich erhebliche kompetenzmäßige und somit auch organisatorische und personelle Veränderungen.

Als wichtigste und arbeitsintensivste Aufgabenbereiche die an den unabhängigen Verwaltungssenat abgegeben wurden, sind die Erledigung von Berufungsentscheidungen wegen Übertretungen der StVO 1960, des KFG 1967 und des Kraftfahrliniengesetzes 1952, zu nennen, wobei zu berücksichtigen ist, daß auch nach Tätigwerden des unabhängigen Verwaltungssenates anhängige Verfahren zu erledigen waren.

In personeller Hinsicht hatte die Abgabe dieser Aufgabenbereiche u.a. zur Folge, daß sich der Personalstand der Rechtsabteilung 11 um drei Mitarbeiter der Dienstklasse VII vermindert hat.

Die beim Amt der Steiermärkischen Landesregierung eingerichtete Rechtsabteilung 11 nimmt im wesentlichen den Aufgabenbereich "Angelegenheiten des Straßenverkehrswesens" wahr. Damit ist sie sowohl im selbständigen Wirkungsbereich des Landes als auch im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung tätig.

Nach der für den Prüfungszeitraum gültigen Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung hatte die Rechtsabteilung 11 folgende Aufgaben wahrzunehmen:

Straßenverkehrsrecht: Allgemeines, S.W.L.  
Straßenverkehrsrecht: Regelung und Sicherung des Verkehrs (Einrichtungen, Anbringungspflicht, Kosten, Anrainer, Fahrverbote, Ausnahmen, Verordnungen, Straßenverkehrszeichen, Verkehrsleiteinrichtungen, IV. Abschnitt StVO 1960), S.W.L.

Straßenverkehrsrecht: Vorschriften über den Fahrzeugverkehr (Lenker von Fahrzeugen, Verbot des Lenkens von Fahrzeugen, sportliche Veranstaltungen, Verkehr mit Fahrrädern und Motorfahrrädern, V. und VI. Abschnitt StVO 1960), S.W.L.

Straßenverkehrsrecht: Benützung von Straßen zu verkehrsfremden Zwecken (Werbungen, Ankündigungen, Erwerbstätigkeiten, X. Abschnitt StVO 1960), S.W.L.

Straßenverkehrsrecht: Sonstige Angelegenheiten, S.W.L.

Kraftfahrlinien, M.B.V.

Kraftfahrrecht, Allgemeines, M.B.V.

Kraftfahrrecht: Sonstige Angelegenheiten, M.B.V.

Kraftfahrrecht: Führerscheingelegenheiten, M.B.V.

Kraftfahrrecht: Fahrschulangelegenheiten, M.B.V.

Straßenverkehrsrecht und Kraftfahrrecht: Strafsachen, Allgemeines (Grundsätzliches, Organmandate, Strafgehalte, Strafkartei), M.B.V., S.W.L.

Straßenverkehrsrecht und Kraftfahrrecht: Strafsachen, Einzelfälle, M.B.V., S.W.L.

Zivile Landesverteidigung: Angelegenheiten des Ressorts in Zusammenarbeit mit der Abteilung für Katastrophenschutz und Landesverteidigung, M.B.V., S.W.L.

Straßenverkehrsrecht: Vorschriften über den Transport gefährlicher Güter als federführende Abteilung; mitbeteiligte Abteilung: RA 3, S.W.L.

Kraftfahrrecht: Vorschriften über Abgas- und Lärmemissionen als federführende Abteilung; mitbeteiligte Abteilung: RA 3, M.B.V.

**Statistik zum Straßenverkehrs- und Kraftfahrwesen  
im Bundesland Steiermark**

(nach den Aufzeichnungen der geprüften Abteilung)

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Erledigung durch Bescheid	11.882	11.890	10.738
<u>davon:</u>			
Berufungsentscheidungen wegen Über- tretung der StVO 1960, des KFG 1967 und des Kraftfahrliniengesetzes 1952	2.598	1.849	889
Berufungsentscheidungen über Ent- ziehung der Lenkerberechtigung und Versagung der Lenkerberechtigung	269	257	248
Verbot des Lenkens von Fahrzeugen	17	21	19
Lautsprecherwerbungen	38	36	21
Ausnahmebewilligung vom Wochen- endfahrverbot	1.711	1.664	1.860
Ausnahmebewilligung zum Betreten der Autobahn	54	60	58
Ausnahmebewilligung zum Befahren gewichtsbeschränkter Straßen	177	208	213
Sportliche Veranstaltungen	21	24	23
Eingeschränkte Zulassungen	344	388	354
Mähdrescher	277	349	295
Kostenbescheide für Exekutiv- begleitungen	214	281	283
Transportbewilligungen	4.695	4.979	4.781
Wiederkehrende Begutachtungen (KFG 1967)	114	210	138
Drehleuchten	37	58	39
Außenkurs für Fahrschulen	74	47	49
Fahrlehrer- und Fahrschul- lehrerbewilligungen	189	237	293

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Schulfahrzeuge	76	157	217
Fahrlehrerausweise	88	113	147
Fahrschulbewilligungen	2	-	1
Ermächtigung zur Ausstellung von Mopedausweisen			45
neu verliehene Kraftfahr- linienkonzessionen	5	12	14
Zurücknahme von Kraftfahr- linienkonzessionen	6	7	5
Haltestellenbescheide bzw. neu verlegte Haltestellen	525	498	498
Fahrpreisgenehmigungen	169	216	201
<u>Sonstiges:</u>			
Verfassungsgerichtshof- gegenschriften	2	3	2
Verwaltungsgerichtshof- gegenschriften	45	81	63
Verkehrsverbote und Verkehrs- beschränkungen	58	47	61
Private Kraftfahrlinien- unternehmungen	65	63	62
Private Kraftfahrlinien- konzessionen	129	126	137
Lenkerprüfungen	30.453	31.509	32.272

**Arbeitsumfang**

	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>
Eingangsstücke	15.599	14.987	13.299
Eingang von Kommissions- gebühren in Schilling	43.580	53.210	40.780
Eingang von Verwaltungs- abgaben in Schilling	3,277.778	4,758.458	4,387.146

Nach den Bestimmungen der geltenden Kanzlei- und Geschäftsordnung des Landes Steiermark ist von den einzelnen Dienststellen ein Organisationshandbuch zu führen und auf dem jeweils aktuellen Stand zu halten.

**Der Landesrechnungshof muß kritisieren, daß dieses Organisationshandbuch** zum Zeitpunkt des Prüfungsabschlusses weder im Organigramm noch in den Arbeitsplatzbeschreibungen dem tatsächlich aktuellen Stand entspricht, obwohl entscheidende Änderungen stattgefunden haben.

## **2. Zeitliche und sachliche Einschränkung des Prüfgegenstandes**

### **2.1 Zeitliche Einschränkung**

Die zeitliche Einschränkung der stichprobenweisen Prüfung einzelner Akten der Rechtsabteilung 11 auf die Jahre 1989 bis 1991 bot sich zum einen wegen der Veränderungen im Kompetenzbereich durch die Einführung des unabhängigen Verwaltungssenates an und war zum anderen durch die große Zahl der bei der Rechtsabteilung 11 jährlich anfallenden Vorgänge geboten.

### **2.2 Sachliche Einschränkung**

Der Landesrechnungshof hatte sich zunächst mit der Frage auseinanderzusetzen, wie weit und nach welchen Maßstäben er als Organ der Legislative im Rahmen der ihm nach dem Landesrechnungshofverfassungsgesetz zukommenden Kompetenz "Gebarungskontrolle", Verwaltungsabläufe zu beurteilen hat. Der Landesrechnungshof stützt sich hier auf jenes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VFSLG 7944/1976) mit welchem er das Prinzip der umfassenden Kontrolle sowohl für den Gebarungsbegriff als auch für die Prüfungsmaßstäbe gelten läßt.

Konsequenterweise bedeutet dies eine universelle Überprüfbarkeit aller Geschehnisse im Bereich der Steiermärkischen Landesverwaltung.

Der Landesrechnungshof hat es aber als zweckmäßig erachtet, vor Inangriffnahme der Prüfung mit der bei der Landesamtsdirektion eingerichteten Amtsin-spektion Kontakt aufzunehmen, um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. Dies schon deshalb, weil (siehe Bei-lage 1) eine Überprüfung durch die Landesamtsdirek-tion bereits in der Presse angekündigt war.

Schon im Prüfantrag hat sich die zuständige poli-tische Referentin auf "Behauptungen" und "Darstel-lungen" bezogen. Offensichtlich waren damit ver-schiedene Zeitungsmeldungen gemeint (siehe Bei-lagen 1 und 2).

Der Landesrechnungshof hat daher gezielt jene Be-reiche (Strafakten, Erteilung bzw. Entzug der Len-kerberechtigung) einer stichprobenweisen Überprüfung unterzogen.

#### **IV. Prüfungsfeststellungen**

##### **1.1 Allgemeine Feststellungen**

In der Kleinen Zeitung vom 10.10.1992 wird unter der Überschrift "wieder Wirbel um Rechtsabteilung 11, Straftaten verschwunden" eine Reihe von Vermutungen aufgestellt. Der Landesrechnungshof hat daher zunächst mit einer stichprobenweisen Überprüfung der Protokolle der Rechtsabteilung 11 hinsichtlich der Gruppen 39 (Führerscheineangelegenheiten), 74 (Berufungen gegen Strafverfügungen) und 75 (Berufungen gegen Straferkenntnisse) begonnen.

##### **1.2 Feststellungen zur Protokollführung**

Die Protokollführung in der Rechtsabteilung 11 ist derart gestaltet, daß für jede Gruppe ein eigenes Protokollbuch geführt wird. Die Akteneingänge werden auf losen Blättern, die in Ringordnern abgeheftet sind, aufgetragen.

Aufgetragen werden die Aktenbezeichnung, üblicherweise beinhalten sie die Gruppenzahl, die Anfangsbuchstaben des Berufungswerbers und eine laufende Zahl.

Aufgetragen werden ferner das Eingangsdatum der Berufung und mit einem Symbol der bearbeitende Referent. Die Erledigung eines Aktes wird durch einen Buchstaben gezeichnet. Es fehlt das Erledigungsdatum, was zur Folge hat, daß zur Überwachung bzw. Überprüfung der Dauer eines Aktenlaufes jeder einzelne Akt aus dem Archiv entnommen werden muß und nur aus diesem die Bearbeitungsdauer ermittelt werden kann.

Ferner wurde festgestellt, daß in den Protokollbüchern in zahlreichen Fällen Eintragungen überklebt waren. Diese Vorgangsweise ist im Hinblick auf die entsprechenden Bestimmungen der Kanzlei- und Geschäftsordnung unzulässig und zu kritisieren. Der Landesrechnungshof konnte sich jedoch in allen überprüften Fällen davon überzeugen, daß keine rechtlich relevanten Handlungen gesetzt wurden. Im Regelfall handelte es sich um irrtümliche Eintragungen ins falsche Protokoll, die auf die beschriebene Weise von den im Protokoll beschäftigten Bediensteten vorschriftswidrig "korrigiert" wurden.

### **1.3 Interventionen**

Der Landesrechnungshof hat sich wegen verschiedener in der Öffentlichkeit immer wieder auftauchender Vermutungen auch mit dem Problemkreis "Interventionen" von politischer Seite auseinandergesetzt.

Positiv ist hervorzuheben, daß Interventionen im Protokoll besonders gekennzeichnet sind und daß die Interventionsschreiben bzw. entsprechenden Amtsvermerke in den Referatsakten vorhanden sind.

Soweit eine stichprobenweise Überprüfung dies zuläßt, können zum Thema "Interventionen" nachstehende Schlußfolgerungen gezogen werden.

**\* Interventionen in "Führerscheinangelegenheiten"**

Die Interventionen führten zu keinen anderen Ergebnissen als aufgrund der Aktenlage offensichtlich zu erwarten war. Die Rechtsabteilung 11 hat - soweit eine stichprobenweise Überprüfung diesen Schluß zuläßt - von der verfahrensrechtlich zulässigen Möglichkeit vom Gutachten der Fachabteilung für Gesundheitswesen abzugehen, keinen Gebrauch gemacht.

**\* Interventionen in Verwaltungsstrafsachen**

Im Regelfall wurde die Höhe der Strafe herabgesetzt. Dies erfolgte in den geprüften Fällen immer innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Strafrahmens und war im Hinblick auf die entsprechenden Bestimmungen des Verwaltungsstrafgesetzes formal ausreichend begründet.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß im Bereich der Rechtsabteilung 11 Interventionen zahlenmäßig keine große Rolle gespielt haben. Vom Vorstand der Rechtsabteilung 11 wurde glaubhaft versichert, daß Zahl und Bedeutung von Interventionen in den letzten Jahren stark zurückgegangen sind.

#### **1.4 Führerscheinangelegenheiten - Gruppe 39**

Die stichprobenweise Überprüfung der Akten der Gruppe 39 ergab keine Anhaltspunkte für rechtswidriges oder bedenkliches Verhalten der Rechtsabteilung 11 bei der Aktenbearbeitung.

#### **1.5 Strafsachen insbesondere der Gruppe 75 (Berufung gegen Straferkenntnisse)**

Die stichprobenweise Überprüfung der Referatsakten sowie die Einschau bei mehreren Strafbehörden 1. Instanz ergab nach Ansicht des Landesrechnungshofes zahlreiche schwerwiegende Mängel, die auf rechtswidriges oder zumindest bedenkliches Verhalten einzelner Bediensteter der Rechtsabteilung 11 bei der Aktenbearbeitung hindeuten.

Der Landesrechnungshof sah sich daher veranlaßt, mit Schreiben vom 26.2.1993 die zuständige politische Referentin und mit Schreiben vom 24.3.1993 die Amtsinspektion der Landesamtsdirektion unter Anführung der Geschäftszahlen der beanstandeten Akten vom bisherigen Ergebnis der Prüfung zu unterrichten. Dies deshalb, weil nach Meinung des Landesrechnungshofes das Ergebnis der stichprobenweisen Prüfung weitere umfassende Erhebungen seitens der Amtsinspektion dringend erforderlich macht, um allenfalls disziplinarrechtliche oder weitergehende Konsequenzen zu ziehen.

Im zitierten Schreiben wurde die Amtsinspektion der Landesamtsdirektion darüberhinaus aufgefordert, den Landesrechnungshof vom Ergebnis ihrer Recherchen zu unterrichten, damit allfällige Maßnahmen der Landesverwaltung im Bericht an den Kontrollausschuß des Steiermärkischen Landtages ihren Niederschlag finden.

Bis zum Zeitpunkt der Berichtserstellung erfolgte durch die Amtsinspektion keine diesbezügliche Information.

Im folgenden wird unter Weglassung von Namen und näherern Details auf die nach Meinung des Landesrechnungshofes gravierendsten Mängel eingegangen.

#### **1.5.1 Nicht mehr auffindbare Akten**

Von der Rechtsabteilung 11 wurde offensichtlich aufgrund der Zeitungsberichte im Oktober 1992 - teilweise mit Erfolg - versucht, den im Protokoll der Abteilung als "offen" ausgewiesenen Akten nachzuspüren.

Art und Weg der Vorgangsweise der Rechtsabteilung 11 in diesen "Nachspürverfahren" sind dem Landesrechnungshof unverständlich, zumal die Stellung der Rechtsabteilung 11 als Oberbehörde gegenüber der Behörde 1. Instanz keineswegs in gebotenen Maße gewahrt wird. Bei anderer Gelegenheit und bei anderen Behördenkontakten wurde dies fallweise sehr nachdrücklich hervorgehoben.

So wurden die Behörden 1. Instanz schriftlich und mündlich befragt, ob zu bestimmten Akten schon Entscheidungen der 2. Instanz (Rechtsabteilung 11) ergangen seien oder ob etwas über den Verbleib von Akten bekannt sei.

So wurde von einem Referenten groteskerweise bei der Polizeidirektion Graz mit Erlaß vom 17.12.1992 (siehe Beilage 3) um Stellungnahme hinsichtlich der bei der Berufungsbehörde nicht eingelangten und nicht protokollierten Verwaltungsstrafakte ersucht, ob die Bundespolizeidirektion Graz eine plausible Begründung für eine derartige Vorgangsweise kennt oder kennen müßte. Man nahm bei der Rechtsabteilung 11 also offensichtlich an, daß Akteneingänge zum Teil überhaupt nicht protokolliert wurden.

Der Landesrechnungshof hat versucht, die Inhalte nicht auffindbarer Akten wenigstens teilweise durch Erhebungen und Nachfrage bei den Behörden 1. Instanz zu rekonstruieren. Dies stieß deshalb auf große Schwierigkeiten, weil im Regelfall weder im Protokoll der Rechtsabteilung 11 noch im Vorlagebericht der Behörden 1. Instanz Hinweise auf den strafbaren Tatbestand zu finden waren.

**Dort wo dies gelungen ist, muß festgehalten werden, daß es sich um sensible Bereiche handelt.**

Insbesondere handelte es sich um Übertretungen nach **§ 5 StVO (Alkoholdelikte)**, **§ 4 StVO (Fahrerfluchtdelikte)** und **§ 64 KFG (Fahren ohne Lenkerberechtigung)**.

Plausible Erklärungen oder Begründungen für das Verschwinden von Akten sowie den Umstand, daß es sich dabei, soweit rekonstruierbar, häufig um äußerst sensible Bereiche handelte, konnten dem Landesrechnungshof gegenüber nicht erbracht werden. Der Vorstand der Rechtsabteilung 11 verwies lapidar lediglich darauf, daß bei einer so großen Zahl von jährlich zu bearbeitenden Akten immer welche in Verstoß geraten könnten.

In diesem Zusammenhang muß der Landesrechnungshof auf folgenden Umstand besonders hinweisen:

Bei einer Übertretung nach § 5 StVO wird von der Behörde 1. Instanz die Lenkerberechtigung dann auf die Dauer von 4 Wochen entzogen, wenn es sich um eine erstmalige Übertretung nach § 5 StVO gehandelt hat. Bei einer neuerlichen Übertretung nach § 5 StVO ist die Entziehungsdauer mit mindestens 3 Monaten festzusetzen. Nachdem die Verwaltungsakten verschwunden sind und solcherart von der Rechtsabteilung 11 als Berufungsbehörde eine ordentliche Erledigung des Strafverfahrens in Form einer Berufungsentcheidung nicht erfolgte, sondern lediglich allenfalls der Eintritt der Verjährung festgestellt wurde, gelten die selben KFZ-Lenker bei einer neuerlichen Übertretung nach § 5 StVO wieder als Ersttäter mit dem Benefiz der nur vierwöchigen Entziehungsdauer.

Dem Landesrechnungshof erscheint die Tatsache, daß mit der obengeschilderten Vorgangsweise der Rechtsabteilung 11, der Staat in seinem ordnungspolitischen Recht Maßnahmen im Sinne der Verkehrssicherheit - etwa in Form des Entzugs der Lenkerberechtigung in der vorgesehenen Dauer - zu setzen, eingeschränkt wird, als äußerst bedenklich.

Durch die geschilderten Umstände entgehen darüberhinaus den anspruchsberechtigten Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinde bzw. Sozialhilfeverband) zunächst einmal generell Straf gelder und Verfahrenskosten und somit Einnahmen in nicht unbeträchtlicher Höhe.

**1.5.2. Verjährte Akten gemäß § 51 Abs. 5 VStG bzw.  
§ 31 VStG**

Mit dem Bundesgesetz vom 26.6.1984 Nr. 299 wurde das VStG 1950 geändert und dem § 51 folgender Abs. 5 angefügt:

**"(5) Wird eine Berufungsentscheidung nicht innerhalb eines Jahres ab Einbringung der Berufung erlassen, so gilt der angefochtene Bescheid als aufgehoben und das Verfahren ist einzustellen. Dies gilt nicht in Privatanklagesachen."**

Der Grund für diese Novellierung war der, daß die vorher häufigen Säumnisbeschwerden beim Verwaltungsgerichtshof hintangehalten werden sollten.

Vorher galt eine 6-monatige Entscheidungsfrist.

Die Rechtsabteilung II hat diese Formalbestimmung nach Ansicht des Landesrechnungshofes unzulässigerweise ausgenützt.

Gemäß § 31 VStG tritt im Verwaltungsstrafverfahren 3 Jahre nach dem Tag der Übertretung absolute Verjährung ein, d.h., Strafverfahren können weder mit Bescheid erledigt, noch rechtskräftig abgeschlossene Strafverfahren vollzogen werden.

Generell gilt hier die gleiche Aussage wie bei den "verschwundenen" Akten, nämlich daß es sich auch hier häufig um sensible Fälle, wie vorher beschrieben, handelt.

Der Landesrechnungshof fand - grob vereinfacht - drei Gruppen bedenklicher Fälle vor:

a) Akten wo ohne jede aus der Aktenlage oder sonst irgendwie erkennbare Begründung während der einjährigen bzw. dreijährigen Verjährungsfrist keine Bearbeitung erfolgte. Danach wurden die Akten entweder unmittelbar nach Eintritt der Verjährung an die Behörden 1. Instanz zurückgeschickt oder blieben bis zum Oktober, November 1992 (Zeitpunkt der Pressemeldungen) bei der Rechtsabteilung ll. In allen diesen Fällen erhielt die Behörde 1. Instanz nur die lapidare Mitteilung, daß zufolge Eintritts der Verjährung das Verfahren eingestellt sei.

Der Landesrechnungshof sieht in dieser Art der "Aktenerledigung" eine besonders schwerwiegende Verfehlung. Dies deshalb,

- weil erstens dem Land Steiermark sowie weiteren Gebietskörperschaften nicht unerhebliche Finanzmittel entgangen sind,
- zweitens letztlich sinnlos gebliebener Organisations- und Sachaufwand entstanden ist,
- drittens, bei den Behörden 1. Instanz und der Exekutive deutliche Frustration feststellbar war
- viertens dem Ansehen der Steiermärkschen Landesverwaltung Schaden zugefügt wurde

- und fünftens dem allgemeinen Anliegen nach erhöhter Verkehrssicherheit nicht Rechnung getragen wurde.

Dem Landesrechnungshof ist bei der Sichtung der Strafakten weiters aufgefallen, daß es sich bei den beschriebenen Vorgängen häufig um solche handelte, wo der Beschuldigte durch einen Rechtsanwalt vertreten war.

Durch die Nichterledigung ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes auch das Ansehen der Landesverwaltung gegenüber dem Stand der Rechtsanwälte geschädigt worden.

Stellvertretend für viele Fälle sollen **einige Beispiele** näher geschildert werden:

**\*\* Sachverhalt:**

**26.6.1989: Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft**

Wegen Übertretung nach § 5 StVO (Alkoholisierung) wurde eine Geldstrafe von S 12.000,-- plus S 1.200,-- Verfahrenskosten verhängt.

**21.7.1989:** Vorlage einer vom Beschuldigten eingebrachten Berufung an die Rechtsabteilung 11.

**16.1.1992:** Die Bezirkshauptmannschaft urgiert eine Entscheidung der Rechtsabteilung 11, weil ein neuerliches Verfahren nach § 5 StVO anhängig war und außerdem über die Entziehung der Lenkerberechtigung zu entscheiden war.

**4.3.1992:** Ohne jedes erkennbare Tätigwerden und ohne irgendeine weitere Begründung erfolgt die Einstellungsverfügung der Rechtsabteilung 11 wegen Verjährung!

Besonders eklatant ist das Fehlverhalten durch den Umstand zu werten, daß der Beschuldigte in seiner Berufung die Tat selbst überhaupt nicht in Abrede gestellt hatte, sondern lediglich aufgrund einer behaupteten Notlage eine Herabsetzung der Strafe beantragt hatte.

Es ist dem Landesrechnungshof völlig unverständlich und kann mit Zufall oder Schlamperei wohl kaum mehr erklärt werden, wieso es der Rechtsabteilung 11 unmöglich war, innerhalb der einjährigen Entscheidungsfrist eine einfache Erhebung über die Einkommens- Vermögens- und Familienverhältnisse des Beschuldigten vorzunehmen oder über die 1. Instanz vornehmen zu lassen und danach eine Entscheidung darüber zu treffen, ob die Geldstrafe herabzusetzen sei oder nicht. Durch das völlige Untätigsein der Berufungsbehörde ist ein ziffernmäßig feststellbarer Schaden entstanden.

**\*\* Sachverhalt:**

**11.3.1988:** Straferkenntnis der Bundespolizeidirektion

Wegen Übertretung nach § 5 StVO (Alkoholisierung)  
nach § 4 StVO (Fahrerflucht)  
nach § 64 KFG (Fahren ohne  
Lenkerberechtigung)

wurden Strafen in Höhe von S 28.000,-- +  
S 2.800,-- Verfahrenskosten verhängt.

**5.4.1988:** Vorlage der Berufung bei der Rechtsabteilung ll.

**25.11.1992:** Ohne jedes erkennbare Tätigwerden und ohne irgendeine weitere Begründung erfolgt die Einstellungsverfügung der Rechtsabteilung ll wegen Verjährung!

**\*\* Sachverhalt:**

**26.6.1991:** Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft

Wegen Übertretung gemäß § 34 Abs. 1 KFG wird eine Geldstrafe in Höhe von S 9.000,--+ S 900,--  
Verfahrenskosten verhängt.

**14.8.1991:** Vorlage der Berufung an die Rechtsabteilung ll.

Die Behörde 1. Instanz hat den Vorlagebericht mit dem Vermerk EILT und dem schriftlichen Hinweis auf die Gefahr der absoluten Verjährung versehen.

5.2.1992: Ohne jedes erkennbare Tätigwerden und ohne irgendeine weitere Begründung erfolgt die Einstellungsverfügung der Rechtsabteilung 11 wegen Verjährung.

**\*\* Sachverhalt:**

8.3.1989: Vorlage der Berufung durch die Bezirkshauptmannschaft.

27.3.1990: Ohne Anzeichen irgendeiner Art von Bearbeitung wurde der Akt an die 1. Instanz kommentarlos zurückgeschickt.

Hier erfolgte weder eine Einstellungsverfügung oder ein Hinweis auf den Eintritt der Verjährung.

Der gesamte Akt der Berufungsbehörde besteht nur aus zwei Kurzbriefformularen (LZ. 56).

Eine Rekonstruktion des Sachverhaltes war nicht möglich.

- b) Akten, die zwar bearbeitet wurden, wo aber das Tätigwerden der Berufungsbehörde erst vier bis acht Monate nach der Berufungsvorlage durch die 1. Instanz einsetzte.

Die verbleibende Zeit war dann im Regelfall zu kurz um das Berufungsverfahren ordnungsgemäß abzuschließen, sodaß wegen Verjährung eingestellt werden mußte.

Der Landesrechnungshof akzeptiert, daß solche Fälle vereinzelt auftreten können, muß aber anmerken, daß es zur Führungsaufgabe eines Abteilungsvorstandes gehört, bei einer derartigen Häufung durch entsprechende organisatorische Maßnahmen oder notfalls personelle Anforderungen, solche Fälle nach Möglichkeit zu verhindern.

- c) Akten, bei denen das Verfahren nach Meinung des Landesrechnungshofes aufgrund der Aktenlage zu Unrecht eingestellt wurde.

Hiezu stellt der Landesrechnungshof ausdrücklich fest, daß er keine Beurteilungen materiell-rechtlicher Art vorzunehmen hat, meint aber, daß es in diesen Fällen ebenfalls zum Aufgabenbereich des Abteilungsvorstandes gehört hätte, die Einstellungsverfügung zumindest oberflächlich auf ihre Schlüssigkeit hin zu prüfen. Bei Wahrnehmung dieser Verpflichtung wären zumindest einige Verfahren unter Umständen fortzuführen gewesen.

Stellvertretend soll ein Beispiel näher geschildert werden.

**14.3.1991:** Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft.

**23.4.1991:** Einlangen der Berufung bei der Behörde 1. Instanz, irrtümlicher Versuch der 1. Instanz im Wege der Rechtshilfe dem Berufungswerber Akteneinsicht zu ermöglichen.

**17.10.1991:** Vorlage an die Rechtsabteilung 11 zur Berufungsentscheidung.

**28.1.1992:** Einstellungsverfügung der Rechtsabteilung 11 mit der Begründung, daß mit der späten Vorlage (17.10.1991) der Berufungsbehörde die Möglichkeit genommen worden sei, die ordnungsgemäße Zustellung durch Hinterlegung des angefochtenen Bescheides zu prüfen.

Deshalb habe die Berufungsbehörde nur noch die Einstellung des Verfahrens verfügen können.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes erfolgte diese Einstellungsverfügung zu Unrecht, da die Rechtsabteilung 11 zwischen 27.10.1991 und 23.4.1992 ausreichend Zeit gehabt hätte, die Rechtmäßigkeit der Hinterlegung zu prüfen und dann allenfalls die Berufung als verspätet zurückzuweisen. Außerdem ist es völlig unverständlich, wieso die Unmöglichkeit für entsprechende Schritte der Rechtsabteilung 11 bereits am 28.1.1992 festgestellt wurde.

## V. Feststellungen zur Führung der Rechtsabteilung 11

In ihrem Prüfantrag vom 9. Oktober 1992 hat Frau Landesrat Klasnic um eine Klarstellung verschiedener Behauptungen über die Verwaltung und Führung der Rechtsabteilung 11 ersucht.

In diesem Zusammenhang ist neuerlich darauf hinzuweisen, daß dem Landesrechnungshof wohl - wie bereits ausgeführt - eine umfassende Einschaumöglichkeit zukommt, deren Ergebnis in Form von Sachverhaltsfeststellungen festgehalten wird. Beurteilungen und allfällige Konsequenzen aus diesen Feststellungen bleiben jedoch ausschließlich Angelegenheit der zuständigen Organe der Landesverwaltung.

### Sachverhaltsfeststellungen zur Abteilungsführung

(Beispielsweise Anführung einzelner Feststellungen)

- \* Im Zuge der gegenständlichen Prüfung wurde festgestellt, daß einzelne Referenten über Einstellungen zufolge Verjährungen Aktenvermerke erstellten und diese vom Abteilungsvorstand gegenzeichnen ließen. In einigen Fällen wurden zwar Aktenvermerke erstellt, diese wurden jedoch dem Abteilungsvorstand **nicht** zur Kenntnis gebracht und daher von diesem auch nicht gegengezeichnet.

Diese unterschiedliche Vorgangsweise wurde vom Abteilungsvorstand zunächst damit begründet, daß es in der Abteilung keine diesbezüglichen Normen gibt.

Tatsächlich finden sich jedoch im Organigramm sehr wohl entsprechende Regelungen (Beilage 4).

- \* In der Bearbeitungsdauer von Akten gleicher Rechtsgrundlage und ungefähr gleichen Sachverhaltes (z.B. der Gruppen 75 und 39) sind von Referenten zu Referenten häufig erhebliche Zeitdifferenzen festzustellen. Die Erstellung von Unterlagen, die der Überwachung der Bearbeitungsdauer dienlich sein könnten, wie z.B. das Anführen des Erledigungsdatums im Protokoll etc., konnten im Zuge dieser Prüfung in der Rechtsabteilung 11 nicht festgestellt werden.

Normen betreffend die Verantwortlichkeit der Vorstände von Rechts- oder Fachabteilungen finden sich zunächst in der Geschäftsordnung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung.

Im § 5 heißt es beispielsweise:

"§ 5 Verantwortlichkeit

(1) Die Vorstände der Abteilungen (Gruppen) sind für die in ihrem Wirkungskreis getroffenen Entscheidungen, Verfügungen, sonstigen Amtshandlungen und für die an die Landesregierung gestellten Anträge verantwortlich."

Zur Frage der Dienstaufsicht wird auszugsweise aus einem Erlaß der Landesamtsdirektion vom 3. Juni 1986, GZ.: LAD-13 Ae 4-86/1 zitiert:

"Die Leitungsbefugnis und damit die Verantwortung für die zugeteilten Bediensteten ordnet sich bei systematischer Interpretation des Organisations- und Dienstrechtes sowie der sonstigen verfahrensrechtlichen Vorschriften wie Geschäftsordnung, Kanzleiordnungen etc. in einen im wesentlichen dreidimensionalen Rechtskomplex ein. Die aus der Ausübung der Diensthoheit erfließenden Befugnisse sind eine, die aus der inneramtlichen Organisationsgewalt erfließenden Befugnisse eine zweite Dimension. Dazu kommen schließlich als dritte Dimension die aus zugewiesenen Sachkompetenzen erfließenden Leitungsbefugnisse fachlicher Art. Auf einen kurzen Nenner gebracht handelt es sich bei der aus der Leitungsgewalt sich ableitenden Aufsichtsführung um eine allgemeine Organaufsicht, eine besondere Organaufsicht und die Dienstaufsicht.

Die Pflicht der Dienststellenleiter, im Rahmen der Dienstaufsicht Säumigkeit bei der Aktenbehandlung aufzudecken und für Abhilfe zu sorgen, muß hervorgehoben werden.

Der Dienststellenleiter wird sich daher vorerst auf eine in der Kosten-Nutzenrelation günstigeren Weise von der angemessen raschen Aktenerledigung durch seine Mitarbeiter zu überzeugen haben. Der Vorbehalt der Genehmigungsbefugnis (Unterzeichnung) von End- oder Zwischenerledigungen ist zum Punkt "rasche Erledigung" keine ausreichende Aufsichtsmaßnahme.

Ein geeignetes rationelles Mittel zur Prüfung der Erledigungsdauer sind stichprobenweise Kontrollen.

Dienstaufsicht - Stichprobenkontrolle:

Dienstaufsicht ist eine planmäßige und systematische Kontrolle durch den Vorgesetzten mittels Stichproben. Zu wechselnden Zeiten überprüft der Vorgesetzte bestimmte Vorgänge aus dem Delegationsbereich eines Mitarbeiters auf die ordnungsgemäße, der Zielsetzung und den Richtlinien entsprechende Besorgung der Aufgaben. Der Arbeitsbereich, auf den sich die Stichprobenkontrolle bezieht, ist voll und ganz zu überprüfen."

Der Landesrechnungshof schließt sich diesen Ausführungen der Landesamtsdirektion an und muß dazu die Feststellung treffen, daß die Grundvoraussetzung jeder effektiven internen Kontrolle - nämlich die volle Information des Behördenleiters über die

relevanten Vorgänge im Bereich seiner Behörde - beim Abteilungsvorstand der Rechtsabteilung 11 offensichtlich nicht im erforderlichen Ausmaß gegeben war.

Darüberhinaus ist festzuhalten, daß der Vorstand der Rechtsabteilung 11 aus den ihm zur Verfügung stehenden Informationen nicht die nach Ansicht des Landesrechnungshofes zwingend erforderlichen Konsequenzen gezogen hat.

Die sich häufenden Einstellungsverfügungen wegen Verjährung hätten ein Signal für den Behördenleiter sein müssen, im Rahmen seiner Führungsaufgaben tätig zu werden.

Der Landesrechnungshof hat annähernd 500 Akten durchgesehen.

Bei dieser stichprobenweisen Überprüfung wurde Wert darauf gelegt, daß die Vorgänge zwar einerseits nach dem Zufallsprinzip dem Protokoll entnommen wurden, aber andererseits alle Sachbearbeiter berücksichtigt wurden.

Aufgrund der hohen Anzahl von etwa 60 bedenklichen Fällen sah sich der Landesrechnungshof veranlaßt, die politische Referentin und die Landesamtsinspektion zu verständigen, da es wie bereits wiederholt ausgeführt, nicht Aufgabe des Landesrechnungshofes ist, die allenfalls erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Weitere Erhebungen werden von der Amtsinspektion durchzuführen sein.

## VI. Schlußbemerkungen

Die gegenständliche stichprobenartige Prüfung der Rechtsabteilung 11 im Amte der Steiermärkischen Landesregierung wurde aufgrund des Antrages des zuständigen politischen Referenten Frau Landesrat Waltraud Klasnic gemäß § 26 Abs. 2 Z. 4 LRH-VG durchgeführt.

Die Verwaltungsabläufe in der Rechtsabteilung 11 weisen in einigen Bereichen Kompetenzüberschneidungen aus. So wurde etwa in einem einzigen Bescheid sowohl über Angelegenheiten der Landesverwaltung wie auch über solche der Bundesverwaltung abgesprochen (StVO und KFG).

Der Landesrechnungshof hatte sich daher mit der Problemstellung der Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes in bezug auf Landesdienststellen mit Aufgabenbereichen der mittelbaren Bundesverwaltung zu befassen.

Gestützt auf das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten des Vorstandes des Institutes für öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre an der Universität Graz, Univ.-Prof. Dr. Funk ist hiezu folgendes festzustellen:

- Die Prüfkompetenz des Landesrechnungshofes in Vorgänge der mittelbaren Bundesverwaltung ist gegeben (2. Abschn.LRH-VG vom 29.6.1982, insbesondere § 21).

- Der Landesrechnungshof kann alle Informationen über die Besorgung von Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung beanspruchen, die für die Erfüllung seiner Prüfungsaufgaben geeignet und erforderlich sind. Dabei kann von vornherein nicht gesagt werden, ob eine bestimmte Information aus diesem Bereich prüfungsrelevant ist oder nicht. Um dies beurteilen zu können, muß man zunächst über die Information verfügen. Es ist daher nicht möglich, eine Klassifizierung und damit eine generelle Einschränkung der dem Landesrechnungshof zugänglich zu machenden Angaben über das Verhalten von Landesorganen bei der Besorgung der mittelbaren Bundesverwaltung vorzunehmen. Das bedeutet, daß dem Landesrechnungshof sämtliche Informationen auf Verlangen zugänglich zu machen sind. Die Beurteilung der Relevanz ist ausschließlich Sache des Landesrechnungshofes.
  
- Da der Landesrechnungshof in Verwaltungsabläufe der geprüften Dienststellen nicht direkt einzugreifen hat, bleibt es die Aufgabe der hierfür zuständigen Organe der Landesverwaltung, die Feststellungen des Landesrechnungshofes aufzugreifen, gegebenenfalls durch selbständiges eigenes Tätigwerden zu ergänzen und zu vervollständigen und aus den Anregungen des Landesrechnungshofes sowie aus den selbst erarbeiteten Ermittlungen die nötigen Konsequenzen zu ziehen.

An Feststellungen des Landesrechnungshofes, die sich aus der stichprobenweisen Überprüfung einiger ausgewählter Aufgabenstellungen der Rechtsabteilung 11 ergeben haben, sind insbesondere anzuführen:

\* Wichtige und arbeitsintensive Aufgabenbereiche (Berufungsentscheidungen wegen Übertretungen der StVO 1960, des KFG 67 etc.) sind im Jahre 1991 an den neu gegründeten UVS abgegeben worden.

\* Interventionen in Verwaltungsstrafsachen und Führerscheinelegenheiten spielten im Prüfungszeitraum zahlenmäßig keine große Rolle. Erledigungen fanden, soweit die stichprobenweise Überprüfung diesen Schluß zuläßt, immer innerhalb der gesetzlichen Normen ihre Deckung.

\* Die stichprobenweise Prüfung der Akten der Gruppe 39 - Führerscheinelegenheiten - ergab keine Anhaltspunkte für rechtswidriges oder bedenkliches Verhalten der Rechtsabteilung 11 bei der Aktenbearbeitung.

\* Die stichprobenweise Überprüfung von Strafakten, insbesondere jene der Gruppe 75 - Berufung gegen Straferkenntnisse - ergab nach Ansicht des Landesrechnungshofes **zahlreiche**

**schwerwiegende Mängel**, die auf rechtswidriges oder zumindest bedenkliches Verhalten von Bediensteten der Rechtsabteilung 11 bei der Aktenbearbeitung hindeuten.

Der Landesrechnungshof sah sich daher veranlaßt, die zuständige politische Referentin sowie die Amtsinspektion der Landesamtsdirektion über erste Ergebnisse der Prüfung zu unterrichten. Dies deshalb, weil nach Ansicht des Landesrechnungshofes bereits die Ergebnisse der stichprobenweise Prüfung weitere umfassende Erhebungen seitens der Amtsinspektion dringend erforderlich machen um allenfalls disziplinarrechtliche oder weitergehende Konsequenzen zu ziehen.

Im Bericht werden ausführliche Feststellungen betreffend:

- ° nicht mehr auffindbare Akten
- ° verjährte Akten
- ° die Bearbeitungsdauer
- ° Bearbeitungsmethoden
- ° sowie zur Führung der Rechtsabteilung 11

getroffen.

Der Landesrechnungshof betont ausdrücklich, daß von ihm Sachverhaltsfeststellungen getroffen wurden. Die Beurteilung der Arbeitsmethoden bzw. die inhalt-

liche Bewertung einzelner Feststellungen bleibt den hierfür zuständigen Landesorganen vorbehalten. Festzustellen ist jedoch, daß durch die - im Bericht näher beschriebene - Vorgangsweise der Rechtsabteilung 11 der Staat in seinem ordnungspolitischen Recht Maßnahmen im Sinne der Verkehrssicherheit, wie etwa in Form des Entzuges der Lenkerberechtigung in der vorgesehenen Dauer - zu setzen eingeschränkt wird.

Weiters ist festzustellen, daß durch die Vorgangsweise der Rechtsabteilung 11 den anspruchsberechtigten Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinde bzw. Sozialhilfeverband) generell Straf gelder und Verfahrenskosten und somit Einnahmen in beachtlicher Höhe entgangen sind.

Der Landesrechnungshof hat annähernd 500 Akten durchgesehen.

Bei dieser stichprobenweisen Überprüfung wurde Wert darauf gelegt, daß die Vorgänge zwar einerseits nach dem Zufallsprinzip dem Protokoll entnommen wurden, aber andererseits alle Sachbearbeiter berücksichtigt wurden.

Aufgrund der hohen Anzahl von etwa 60 bedenklichen Fällen sah sich der Landesrechnungshof veranlaßt, die politische Referentin und die Landesamtsinspektion zu verständigen, da es wie bereits wiederholt ausgeführt, nicht Aufgabe des Landesrechnungshofes ist, die allenfalls erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

Weitere Erhebungen werden von der Amtsinspektion durchzuführen sein.

Die Schlußbesprechung über diese Prüfung fand am 27. Juli 1993 im Amtsraum des Landesrechnungshofdirektors mit folgenden Teilnehmern statt:

Vom Büro Landesrätin Klasnic: AORev. Detlev Eisel-  
Eiselsberg

Von der Rechtsabteilung 11: Wirkl. Hofrat  
Dr. Franz Nunner

Von der Landesamtsdirektion: Wirkl. Hofrat  
Dr. Georg Gartner

Vom Landesrechnungshof: Landesrechnungshofdirektor  
Wirkl. Hofrat  
Dr. Herbert Lieb

Landesrechnungshofdirektor-  
stellvertreter Wirkl. Hofrat  
Dr. Hans Leikauf

Regierungsrat  
OAR Horst Lehner

Graz, am 30. Juli 1993

Der Landesrechnungshofdirektor:



(Dr. Lieb)