

P. b. b. Erscheinungsort Wien, Verlagspostamt 1030 Wien

131 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII. GP

21. 12. 1971

Regierungsvorlage

Bundesverfassungsgesetz vom XXXX XXXXX, mit dem das Bundes-Verfassungs- gesetz in der Fassung von 1929 durch die Einfügung von Bestimmungen über die Volksanwaltschaft geändert wird

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 wird geändert wie folgt:

1. Nach Art. 148 wird folgendes Hauptstück eingefügt:

„Siebentes Hauptstück

Volksanwaltschaft

Art. 148 a. (1) Zur Entgegennahme und Prüfung von Beschwerden und Anfragen aus der Bevölkerung sowie zur amtswegigen Überprüfung der Gesetzmäßigkeit ist für den Bereich der Bundesverwaltung ohne Rücksicht auf die Art ihrer Besorgung die Volksanwaltschaft in Wien berufen. Die Volksanwaltschaft ist in Ausübung ihres Amtes an keine Weisungen gebunden.

(2) Die Volksanwaltschaft besteht aus so vielen Mitgliedern als im Hauptausschuß des Nationalrates Parteien vertreten sind und aus ebensovielen Ersatzmitgliedern, wenigstens aber aus drei Mitgliedern (Ersatzmitgliedern). Die Volksanwaltschaft wird von der Bundesversammlung, die auf Vorschlag des Nationalrates vom Bundespräsidenten einzuberufen ist, auf die Dauer von fünf Jahren gewählt; hiezu bedarf es der Anwesenheit von wenigstens der Hälfte der Mitglieder sowie einer Mehrheit von insgesamt zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und wenigstens je mehr als der Hälfte der abgegebenen Stimmen aus dem Kreis der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates. Die im Hauptausschuß des Nationalrates vertretenen Parteien haben das Recht, je ein Mitglied (Ersatzmitglied) der Volksanwaltschaft der Bundesversammlung vorzuschlagen. Sind im Hauptausschuß des Nationalrates nur zwei Par-

teien vertreten, so steht das Vorschlagsrecht für das dritte Mitglied der Volksanwaltschaft der Partei zu, die über die meisten Mandate im Nationalrat verfügt; verfügen die beiden stärksten Parteien über die gleiche Zahl der Mandate im Nationalrat, so ist die Zahl der bei der letzten Wahl zum Nationalrat abgegebenen Stimmen maßgebend. Die Bundesversammlung hat gleichzeitig mit der Wahl eine Reihung der Mitglieder der Volksanwaltschaft zu bestimmen; das an erster Stelle gereichte Mitglied ist Vorsitzender, das an zweiter Stelle gereichte Mitglied Stellvertreter des Vorsitzenden der Volksanwaltschaft.

(3) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft haben vor Antritt ihres Amtes dem Vorsitzenden der Wahlsitzung der Bundesversammlung die An gelobung zu leisten. Eine Wiederwahl aller oder einzelner Mitglieder der Volksanwaltschaft ist zulässig. Die Mitglieder der Volksanwaltschaft scheiden mit Ablauf des Jahres, mit dem sie das 70. Lebensjahr vollendet haben, aus dem Amte. Außerdem können sie durch Beschluß der Bundesversammlung abberufen werden; für solche Beschlüsse gelten die Bestimmungen des Abs. 2 sinngemäß mit der Maßgabe, daß das Vorschlagsrecht der im Hauptausschuß vertretenen Parteien entfällt und daß die Bundesversammlung auf Vorschlag des Nationalrates oder des Bundesrates einzuberufen ist.

(4) Die Mitglieder der Volksanwaltschaft müssen die rechts- und staatswissenschaftlichen Studien vollendet haben und zum Nationalrat wählbar sein. Mitglieder eines allgemeinen Vertretungskörpers, der Bundesregierung oder einer Landesregierung, Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes, der Präsident und der Vizepräsident des Rechnungshofes sowie Staatssekretäre können der Volksanwaltschaft nicht angehören. Verwaltungsbeamte, die zu Mitgliedern der Volksanwaltschaft gewählt werden, sind, soweit und solange sie nicht im Ruhestandsverhältnis sind, außer Dienst zu stellen. Die gemäß Art. 19 Abs. 2 erlassenen Vorschriften

sind auch auf die Mitglieder (Ersatzmitglieder) der Volksanwaltschaft anzuwenden.

(5) Die Volksanwaltschaft hat eine Geschäftsordnung zu beschließen. Für die Beschlußfassung ist die Anwesenheit sämtlicher Mitglieder und Einstimmigkeit erforderlich. Kommt kein einstimmiger Beschluß zustande, so hat die Bundesversammlung die Geschäftsordnung zu erlassen; Abs. 2 zweiter Satz gilt entsprechend. Für alle übrigen Beschlüsse ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich; der Vorsitzende stimmt mit. Es ist jedoch jedes Mitglied der Volksanwaltschaft, dessen Auffassung nicht die Mehrheit erhalten hat, befugt, von sich aus im Rahmen der Bestimmungen dieses Hauptstückes jene Maßnahmen zu treffen, die zur Klärung des Sachverhaltes in einer bestimmten Angelegenheit notwendig sind.

(6) Die Volksanwaltschaft bedient sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer Kanzlei. Für die Ernennung der Angestellten dieser Kanzlei gilt Art. 30 Abs. 3 sinngemäß mit der Maßgabe, daß die dort dem Präsidenten des Nationalrates eingeräumten Befugnisse dem Vorsitzenden der Volksanwaltschaft zustehen. Die Geschäftsordnung kann bestimmen, daß regelmäßig wiederkehrende und der Vorbereitung der zu treffenden Maßnahmen dienende Erledigungen namens der Volksanwaltschaft von der Kanzlei vorzunehmen sind.

(7) Die Volksanwaltschaft hat mindestens zweimal im Jahr dem Nationalrat einen Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten. Es bleibt der Volksanwaltschaft unbenommen, darüber hinaus auch weitere Berichte zu erstatten. Jedes Mitglied der Volksanwaltschaft, dessen Auffassung über den Inhalt des Berichtes nicht die Mehrheit gefunden hat, ist befugt, insoweit dem Bericht einen Minderheitsbericht anzuschließen.

Art. 148 b. (1) Die Volksanwaltschaft ist verpflichtet, jede Beschwerde oder Anfrage aus der Bevölkerung zu beantworten, soweit sie sich auf ihren Wirkungsbereich (Art. 148 a Abs. 1) bezieht. In der Antwort ist mitzuteilen, welche Maßnahmen ergriffen wurden oder aus welchen Gründen von Maßnahmen abgesehen wurde. Rechtsauskünfte sind auf Fragen der Zuständigkeit sowie auf Fragen der Zulässigkeit von Rechtsmitteln und sonstigen Rechtsbehelfen zu beschränken.

(2) Hat die Volksanwaltschaft Grund zur Annahme, daß die Gesetzmäßigkeit des Vorgehens von Organen der Verwaltung in einer bestimmten Angelegenheit in Frage steht, so hat sie diese Angelegenheit auch dann zu überprüfen, wenn insofern keine Beschwerde aus der Bevölkerung vorliegt.

(3) Für die Besorgung der Aufgaben der Volksanwaltschaft gilt Art. 53 Abs. 2 mit der Maßgabe, daß ihr gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof und dem Verfassungsgerichtshof das Recht auf Akteneinsicht nur in dem Maß zusteht, in dem es nach den Bestimmungen der das Verfahren dieser Gerichtshöfe regelnden Bundesgesetze den Parteien des Verfahrens zukommt.

(4) Die Volksanwaltschaft hat, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, das Recht, die mit Aufgaben der Bundesverwaltung betrauten obersten Organe zur Berichterstattung aufzufordern. Die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit kann gegenüber der Volksanwaltschaft nicht geltend gemacht werden; diese unterliegt jedoch, soweit im Abs. 5 nicht anderes bestimmt ist, selbst der Verpflichtung zur Wahrung der Amtsverschwiegenheit im gleichen Umfang wie das zur Berichterstattung aufgeforderte Organ. Die Volksanwaltschaft kann dem zuständigen obersten Organ der Bundesverwaltung unmittelbar ihre Auffassung über die in dem anhängigen Fall zu treffenden Maßnahmen mitteilen. Für den Wirkungsbereich des Bundespräsidenten gilt als oberstes Organ der Bundesverwaltung im Sinne der Bestimmungen dieses Absatzes das Organ, das den betreffenden Akt des Bundespräsidenten gegengezeichnet hat.

(5) Die Volksanwaltschaft hat in ihren Berichten (Art. 148 a Abs. 7) die in den bei ihr anhängigen Fällen getroffenen Maßnahmen darzustellen. Dabei ist die Volksanwaltschaft zur Wahrung der Amtsverschwiegenheit insoweit verpflichtet, als dies im Interesse der Parteien erforderlich ist. Dies gilt insbesondere für in abgabenrechtlichen Vorschriften vorgesehene Verpflichtungen zur Geheimhaltung von Tatsachen.

Art. 148 c. (1) Die Volksanwaltschaft ist verpflichtet, von den ihr in diesem Artikel übertragenen Befugnissen so Gebrauch zu machen, daß in jeder von ihr behandelten Angelegenheit die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bestmöglich gewahrt wird.

(2) Die Volksanwaltschaft kann gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde in Angelegenheiten der Bundesverwaltung das nach den das Verfahren der Verwaltungsbehörde regelnden Vorschriften zulässige ordentliche Rechtsmittel einbringen, wenn die Parteien des Verwaltungsverfahrens dieses ordentliche Rechtsmittel nicht mehr einbringen können und

1. aus dem Bescheid niemandem ein Recht erwachsen ist, oder
2. die Parteien des Verwaltungsverfahrens der Einbringung des Rechtsmittels zustimmen, oder
3. der Bescheid nach Auffassung der Volksanwaltschaft der Partei oder allen Parteien

des Verwaltungsverfahrens zum Vorteil gerichtet, aber gegen den Grundsatz der Gleichheit aller Bundesbürger vor dem Gesetz verstößt (Art. 7 Abs. 1) und die Partei (die Parteien) dies wußte (wußten) oder wissen mußte (mußten).

Die Einbringung des ordentlichen Rechtsmittels ist nicht zulässig, wenn seit dem Zeitpunkt, von dem an die Parteien des Verwaltungsverfahrens kein ordentliches Rechtsmittel gegen den Bescheid mehr einbringen können, mehr als ein Jahr vergangen ist.

(3) Ferner kann die Volksanwaltschaft die Aufhebung oder Abänderung von Bescheiden einer Verwaltungsbehörde in Angelegenheiten der Bundesverwaltung bei der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde oder — wenn keine solche in Betracht kommt — bei der Behörde, die den Bescheid erlassen hat, beantragen, wenn die das Verfahren der Verwaltungsbehörden regelnden Vorschriften eine solche Maßnahme vorsehen.

(4) Die Bestimmungen der Abs. 2 und 3 gelten für im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde erlassene Bescheide mit der Maßgabe, daß die Volksanwaltschaft gegen einen solchen Bescheid auch die Vorstellung (Art. 119 a Abs. 5) einbringen und bei der zur Ausübung des Aufsichtsrechtes zuständigen Behörde (Art. 119 a Abs. 3) auch sonst die Ausübung des Aufsichtsrechtes beantragen kann.

(5) Die Volksanwaltschaft kann gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde in Angelegenheiten der Bundesverwaltung Beschwerde wegen behaupteter Rechtswidrigkeit an den Verwaltungsgerichtshof und wegen behaupteter Verfassungswidrigkeit an den Verfassungsgerichtshof erheben, sofern die Parteien des Verwaltungsverfahrens den Bescheid durch Beschwerde bei dem in Betracht kommenden Gerichtshof nicht mehr anfechten können und in der Angelegenheit noch kein Erkenntnis eines der beiden Gerichtshöfe vorliegt.

(6) Ferner kann die Volksanwaltschaft gegen Bescheide von Verwaltungsbehörden, mit denen den von ihr gemäß den Abs. 2, 3 und 4 eingebrachten Rechtsmitteln (Anträgen) nicht stattgegeben worden ist, nach Erschöpfung des Instanzenzuges wegen behaupteter Rechtswidrigkeit Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und wegen behaupteter Verfassungswidrigkeit Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof erheben. Hiefür gelten die Fristen, die in den das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und vor dem Verfassungsgerichtshof regelnden Bundesgesetzen (Art. 136 und Art. 148) für die Erhebung einer Beschwerde durch die Partei festgesetzt sind.

(7) Der Verwaltungsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof haben, wenn die Beschwerde gemäß Abs. 5 erhoben wurde, festzustellen, ob der angefochtene Bescheid rechtswidrig (verfassungswidrig) ist. Der Bescheid ist jedoch im Falle der Rechtswidrigkeit (Verfassungswidrigkeit) nach Maßgabe der das Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes regelnden Bundesgesetze aufzuheben, wenn

1. aus dem Bescheid niemandem ein Recht erwachsen ist, oder
2. die Parteien des Verwaltungsverfahrens der Aufhebung zustimmen.

Der Verfassungsgerichtshof hat den Bescheid auch dann aufzuheben, wenn er der Partei oder allen Parteien des Verwaltungsverfahrens zum Vorteil gerichtet, aber gegen den Grundsatz der Gleichheit aller Bundesbürger vor dem Gesetz verstößt (Art. 7 Abs. 1) und die Partei (die Parteien) dies wußte (wußten) oder wissen mußte (mußten). Wurde die Beschwerde nach Ablauf von einem Jahr ab dem Zeitpunkt erhoben, von dem an die Parteien des Verwaltungsverfahrens gegen den Bescheid kein ordentliches Rechtsmittel mehr einbringen können, so ist die Aufhebung des Bescheides unzulässig; Abs. 4 gilt sinngemäß.

(8) Wurde die Beschwerde gemäß Abs. 6 erhoben, so haben der Verwaltungsgerichtshof und der Verfassungsgerichtshof den Bescheid im Fall der Rechtswidrigkeit (Verfassungswidrigkeit) jedenfalls aufzuheben.

Art. 148 d. Der Volksanwaltschaft stehen gegenüber Verordnungen einer Bundesbehörde wegen behaupteter Rechtswidrigkeit die gleichen Rechte zu wie einer Landesregierung.

Art. 148 e. Die nähere Organisation und das Verfahren der Volksanwaltschaft sowie das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und vor dem Verfassungsgerichtshof für diesen Bereich werden durch Bundesgesetz geregelt.

Art. 148 f. Die Länder sind berechtigt, gleichartige Bestimmungen für den Bereich der Landesverwaltung zu erlassen.“

Artikel II

(1) Dieses Bundesverfassungsgesetz tritt mit XXXXXXXXXXXXXXXX in Kraft.

(2) Die zu seiner Ausführung erforderlichen Bundesgesetze können mit dem der Kundmachung dieses Bundesverfassungsgesetzes folgenden Tag erlassen werden; sie treten jedoch frühestens gleichzeitig mit diesem Bundesverfassungsgesetz in Kraft.

(3) Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Erläuterungen

A. Allgemeines

I.

Die Bundesregierung hat in der vor dem Nationalrat abgegebenen Regierungserklärung (vgl. stenographisches Protokoll über die 2. Sitzung des Nationalrates vom 27. April 1970, XII. GP, S. 14) im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Weiterführung der österreichischen Rechtsreform angekündigt, die Bundesregierung werde die Volksvertretung einladen, „in Weiterentwicklung des in der Verfassung verankerten Petitionsrechtes eine Anwaltschaft öffentlichen Rechts zu schaffen, wobei der Bundesregierung die Schaffung eines Kollegialorganes, in dem jede im Parlament vertretene Partei repräsentiert sein sollte, vorschwebt“.

Die vorgeschlagene Anknüpfung an das verfassungsgesetzlich garantierte Petitionsrecht wollte einerseits dem Gedanken der Kontinuität Rechnung tragen und andererseits zum Ausdruck bringen, daß das neu zu schaffende Organ grundsätzlich jeweils auf ein konkretes Rechtsschutzbedürfnis Bedacht nehmen soll.

Im übrigen beruht der Plan der Bundesregierung nicht etwa auf der Überlegung, das österreichische Rechtssystem sei in grundsätzlicher Hinsicht mangelhaft. Entscheidend für diesen Vorschlag ist vielmehr die Erfahrung, daß trotz eines wohlausgebildeten Rechtsschutzsystems immer wieder eine große Zahl von Menschen den Erscheinungen des Rechtslebens hilflos gegenüber steht. Zweck des neu zu schaffenden Organes soll es sein, diesen Menschen den erforderlichen Schutz zu bieten.

Die neu zu schaffende Einrichtung hat Vorbilder vor allem im skandinavischen Rechtskreis („Ombudsman“), neuerdings auch im angelsächsischen Rechtskreis. Aber auch in Österreich wird die Errichtung eines solchen neuartigen Organes schon seit geraumer Zeit diskutiert, allerdings zunächst unter einem etwas anderen Aspekt als dem des konkreten Rechtsschutzbedürfnisses.

Ursprünglich wurde die Aufgabe eines Anwalts des öffentlichen Rechts oder Verfassungsanwalts im mitteleuropäischen Rechtskreis in der wissen-

schaftlichen Diskussion darin gesehen, beim Verfassungsgerichtshof „von Amts wegen das Verfahren zur Überprüfung jener Akte einzuleiten, die, der Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes unterworfen, vom Verfassungsanwalt für rechtswidrig erachtet werden“, ein Gedanke, den Kelsen auf der in Wien im Jahre 1928 stattgefundenen Staatsrechtslehrertagung aufgezeigt hatte (vgl. den Bericht über das bei dieser Tagung behandelte Thema „Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit“ in Heft 5/1929 der Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, Kelsens Referat abgedruckt auch im von Klecatsky, Marcic und Schambeck herausgegebenen Sammelwerk „Die Wiener rechtstheoretische Schule“ 1968, 2. Bd., S. 1813 f., hier S. 1859).

Adamovich hat in seiner Arbeit „Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit“, JBl. 1950, S. 74, sich für eine derartige Einrichtung in vorsichtiger Form ausgesprochen. Die Tätigkeitsberichte des Verfassungsgerichtshofes für die Jahre 1947 und 1964 wollten die Funktion eines darin befürworteten Anwalts des öffentlichen Rechts als zur Antragstellung im Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren berufenes Organ verstanden wissen; auch dieser Vorschlag ist primär am Interesse der Wahrung der objektiven Rechtmäßigkeit orientiert, wie auch die vorgeschlagene Beschränkung der Tätigkeit des Anwalts auf das Normenprüfungsverfahren ohne Rücksicht auf einen Anlaßfall beweist.

Ein im Zusammenhang mit der Problematik der divergierenden Judikatur der Höchstgerichte erstatteter Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat vom 2. Oktober 1968, III-162 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XI. GP, hat sich auch mit der Frage der Einrichtung eines Anwalts des öffentlichen Rechts beschäftigt. Ferner hatte es sich die Österreichische Juristenkommission im Rahmen ihrer 2. Klausurtagung vom 24. bis 26. November 1967 in Eisenstadt unter dem Thema „Mehr Rechtsschutz für den Staatsbürger“ zur Aufgabe gestellt, das Problem der Einrichtung eines Anwalts des öffentlichen Rechts zu diskutieren (vgl. hierzu den Bericht „Mehr Rechtsschutz für den

Staatsbürger“, Europa-Verlag, Wien 1969, insbesondere die Referate Ermacora, S. 39 f. und Broda, S. 50 f. und 125 ff. sowie die zusammenfassenden Bemerkungen von Adamovich, S. 169). Die Diskussion zeigte besonders deutlich, daß selbst bei grundsätzlicher Bejahung dieser Institution über ihre Ziele und Methoden sehr verschiedene Auffassungen bestehen können. Vorher hatte sich schon der 1. Österreichische Juristentag im Rahmen des Themas „Rechtliche und politische Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit“ auf Grund eines Gutachtens Spanners (vgl. hiezu S. 28) und eines Referates von Loebenstein (S. 24) mit der Frage der Zweckmäßigkeit der Schaffung einer derartigen Einrichtung befaßt.

Ferner ist aus jüngster Zeit die Arbeit von Broda-Gratz „Für ein besseres Parlament — für eine funktionierende Demokratie, Vorschläge für den Ausbau unserer parlamentarischen Einrichtungen“, 2. erweiterte Auflage, Feber 1970, für weitere Überlegungen zu diesem Thema richtunggebend (vgl. insbesondere die S. 45 ff. und 57 ff.).

Für den Bereich des Strafrechtswesens besteht in der österreichischen Rechtsordnung schon derzeit eine Einrichtung, die in ihrer Grundstruktur dem Aufgabenbereich eines Ombudsmans oder Volksanwalts entspricht, nämlich die der Generalprokuratur im § 33 Abs. 2 der Strafprozeßordnung 1960 zugewiesene Funktion (Nichtigkeitsbeschwerde zur Wahrung des Gesetzes).

Ansätze für eine Anwaltschaft öffentlichen Rechts lassen, wenn man von der organisatorischen Seite absieht, auch die Bestimmungen des § 1 Abs. 3 des Finanzprokuraturgesetzes, StGBI. Nr. 172/1945, sowie Vorschriften über Funktionen der Staatsanwälte außerhalb des strafgerichtlichen Verfahrens u. ä. erkennen.

In diesem Zusammenhang ist auch nicht zu übersehen, daß im Bereich des Bundesheeres bereits ein Rechtsinstrument besonderer Art in Gestalt der Beschwerdekommision in militärischen Angelegenheiten besteht (§ 6 des Wehrgesetzes, BGBl. Nr. 181/1955, in der Fassung der Bundesgesetze BGBl. Nr. 221/1962 und 272/1971). Ihr gehören ein vom Nationalrat zu bestellender Vorsitzender und vier Vertreter der im Hauptausschuß des Nationalrates vertretenen politischen Parteien an; die im Hauptausschuß vertretenen Parteien, auf die nach dem Proporz kein Mitglied der Beschwerdekommision entfällt, sind berechtigt, einen Vertreter mit beratender Stimme zu entsenden.

II.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die vorgeschlagene neue Rechtsschutzeinrichtung einem Vorbild aus dem skandinavischen, neuerdings auch aus dem angelsächsischen Rechtskreis,

folgt. Die älteste vergleichbare Einrichtung, die heute noch besteht, ist der schwedische Justizkanzler (1719). Dieser erstreckte seine Tätigkeit entsprechend den damals gegebenen staatsrechtlichen Verhältnissen auch auf Finnland und ist dort, nach dessen Lostrennung vom Königreich Schweden, bis heute beibehalten worden. Dieser Justizkanzler ist allerdings ein Organ des Königs bzw. der Regierung. Das heute maßgebende Leitbild des „Ombudsman“ wurde durch die schwedische Verfassung von 1809 geschaffen; es handelt sich hier um einen Beauftragten des *Parlamentes*. Der schwedische Ombudsman wurde später in Finnland, Dänemark und Norwegen, schließlich auch in Großbritannien („Parliamentary Commissioner for Administration“) sowie in Neuseeland nachgebildet.

Ein Vergleich dieser Einrichtungen mit der in dieser Regierungsvorlage zur Diskussion gestellten Einrichtung der Volksanwaltschaft erweist sich als überaus schwierig, weil in den genannten anderen Staaten sowohl das Rechtsschutzsystem als auch die Frage der Rechtskraft — in einzelnen Staaten auch die Rechtsbeziehung zwischen der Regierung und dem mit der Setzung konkreter Verwaltungsakte betrauten Beamten — anders gestaltet ist als in Österreich. Dies gilt insbesondere auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Aus der Literatur über die erwähnten ausländischen Einrichtungen sei auf folgende Schriften verwiesen:

- R o w a t (Hrsg): The Ombudsman, 2. Auflage 1968.
- G e l l h o r n: Ombudsmen and others, 1966.
- L e g r a n d: L' ombudsman scandinave, 1970.
- P e e l: The Ombudsman or Citizens Defender, a modern institution. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Mai 1968.
- T h i e r f e l d e r: Zum Problem des Ombudsmann in Deutschland, 1967.
- E b e r t: Der Ombudsman in Großbritannien, 1968.
- H u r w i t z: Der Ombudsman, Kopenhagen 1962.
- (ohne namentlich genannten Autor): The Position and Functions of the Finnish Parliamentary Ombudsman, 2. Auflage, Helsinki 1967.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der Bericht der Vereinten Nationen über das von den Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der Regierung Schwedens in der Zeit vom 12. bis 25. Juni 1962 in Stockholm veranstaltete Seminar über das Thema „Rechtsmittel in der Gerichtsbarkeit und andere Rechtsmittel gegen Willkürmaßnahmen der Verwaltungsbehörden“ (vgl. Dokument ST/TAO/HR/15, herausgegeben von den Vereinten Nationen).

III.

Entsprechend der in der Regierungserklärung vom 27. April 1970 ausgedrückten Absicht hat das Bundeskanzleramt mit Rundschreiben vom 10. Feber 1971 den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes betreffend die Bundesverwaltungsanwaltschaft zur Begutachtung versendet. Im Interesse einer umfassenden Information der Öffentlichkeit wurde der Entwurf in Druck gelegt und konnte bei der Österreichischen Staatsdruckerei von jedem Interessenten kostenlos bezogen werden. Es sind insgesamt mehr als 13.000 Exemplare des Entwurfes ausgegeben worden.

Der Entwurf folgte im wesentlichen den folgenden Grundsätzen:

1. Die Tätigkeit der Anwaltschaft wurde in einen ausdrücklichen legistischen Zusammenhang mit dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Petitionsrecht gebracht; eine amtswegige Tätigkeit der Anwaltschaft war nicht vorgesehen.

2. Die Anwaltschaft sollte aus so vielen Mitgliedern bestehen, als im ständigen Unterausschuß des Hauptausschusses des Nationalrates Parteien vertreten sind; die Anwaltschaft sollte nach dem Vorbild des Rechnungshofes unmittelbar dem Nationalrat unterstehen.

3. Die Anwaltschaft sollte die Befugnis haben, gegen rechtskräftige Bescheide von Verwaltungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen ein ordentliches Rechtsmittel, einen Antrag auf amtswegige Aufhebung oder Abänderung oder eine Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof oder beim Verfassungsgerichtshof einzubringen. Dabei wurde der Anwaltschaft eine Abwägung zwischen der möglichst wirksamen Gewährung des in der einzelnen Petition begehrten Rechtsschutzes und der Wahrung des Interesses der Allgemeinheit an der gesetzmäßigen Ausübung der Verwaltung zur Pflicht gemacht.

IV.

Der Gesetzentwurf fand ein bisher kaum dagewesenes Interesse. Abgesehen von der Durchführung des Begutachtungsverfahrens im üblichen breiten Rahmen hat eine überaus lebhaft publizistische und wissenschaftliche Diskussion über den Entwurf stattgefunden.

Zu nennen sind hier in erster Linie:

Die Arbeit von Khol, Juristische Blätter 1971, S. 57 f.

Die Stellungnahme des Dr. Karl Kummer-Institutes, abgedruckt in „Staatsbürger“ vom 16. Feber 1971.

Der Aufsatz von Leser in der „Kleinen Zeitung“ vom 19. März 1971.

Ein Gutachten sowie eine Kurzstudie der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsgemeinschaft.

Die Diskussion in der Zeitschrift „Die Zukunft“, Heft 9 bis 12, mit Beiträgen von Welan, Broesigke, Polz, Fischer, Pelinka, Czerny, Rosna, Neisser und Rosenzweig.

Die Diskussion in der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft am 26. März 1971 mit Referaten von Ermacora, Khol und Neisser.

Schließlich ist noch eine am 14. und 15. April 1971 im Europa Haus Wien abgehaltene Veranstaltung zu nennen, die allerdings in erster Linie den Zweck einer Information über vergleichbare Einrichtungen in anderen Staaten hatte.

Wie dies bei einem Entwurf von einer besonderen verfassungsrechtspolitischen Bedeutung nicht anders zu erwarten war, ist das Ergebnis des Begutachtungsverfahrens sowie der wissenschaftlichen und publizistischen Diskussion keineswegs einheitlich gewesen. Dies hängt ohne Zweifel mit der Neuartigkeit des vorgeschlagenen Organes zusammen, die zwangsläufig zu gewissen Konflikten und Reibungen mit bestehenden Grundsätzen auf der Verfassungsstufe und auf der Stufe der einfachen Gesetzeslage führen mußte. Gewiß spielte dabei auch der Umstand eine Rolle, daß die zu schaffende neue Einrichtung aus einem Rechtskreis stammt, dessen Rechtsschutzsystem vom österreichischen System sehr verschieden ist.

Die ablehnenden Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren richteten sich allerdings nicht so sehr in grundsätzlicher Hinsicht gegen die Schaffung eines neuen Rechtsschutzorgans als gegen verschiedene Einzelheiten der im Entwurf vorgesehenen Regelungen. Schwerpunkte der Kritik waren die behauptete Gefahr einer „Verpolitisierung“ des Rechtsschutzes, der nicht gelungene Zusammenhang mit dem Petitionsrecht, ein behaupteter Eingriff in das System der Gewaltentrennung, die Gefährdung der Rechtssicherheit durch teilweise Beseitigung der bereits eingetretenen Rechtskraft, die mangelnde Gewährung wirksamen Rechtsschutzes in den Bereichen der Verwaltung, die nicht durch die Erlassung von Bescheiden gekennzeichnet sind, die Beschränkung des Tätigkeitsbereiches auf die Bundesverwaltung und schließlich der Name der zu schaffenden Institution. In diesem Zusammenhang ist auch eine stattliche Anzahl von Vorschlägen zur Verbesserung des Rechtsschutzes mit konventionellen Mitteln, also in anderer Form als durch die Schaffung eines neuen Rechtsschutzorgans gemacht worden.

V.

Das Ergebnis des Begutachtungsverfahrens ist ebenso wie die erwähnten publizistischen und wissenschaftlichen Äußerungen sehr eingehend geprüft worden und hat zu einer sehr weitgehenden Umgestaltung des Entwurfes geführt.

Es wurde getrachtet, die unter IV. dargestellten Schwerpunkte der Kritik im Rahmen des Möglichen zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung hat in ihrer am 5. November 1971 vor dem Nationalrat abgegebenen Regierungserklärung angekündigt, sie werde in nächster Zeit dem Nationalrat eine Regierungsvorlage zuleiten, mit der das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 durch Einfügung von Bestimmungen über die Volksanwaltschaft geändert werden soll (siehe S. 34 des stenographischen Protokolles des Nationalrates, XIII. GP). Die Bundesregierung kommt diesem Versprechen mit der Einbringung des vorliegenden Entwurfes nach. Dieser hält an einzelnen Grundprinzipien des Vorentwurfes fest, wenn sie auch im Begutachtungsverfahren kritisiert worden sind. Die Gründe für dieses Festhalten sind den nachstehenden Ausführungen zu entnehmen.

Der vorliegende neu gestaltete Entwurf geht von den folgenden Grundsätzen aus:

1. Der Zusammenhang mit dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Petitionsrecht soll nun im Wortlaut des zu erlassenden Bundesverfassungsgesetzes nicht mehr zum Ausdruck gebracht werden. Hiefür war nicht zuletzt die Überlegung maßgebend, daß über den Inhalt des Petitionsrechtes zwischen der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes und einem Teil der Lehre einerseits und einem anderen Teil der Lehre andererseits nicht unbeträchtliche Divergenzen bestehen. Die Bundesregierung ist aber gleichwohl der Auffassung, daß die zu schaffende neue Institution als konsequente Fortentwicklung des heute nicht sehr bedeutsamen Petitionsrechtes anzusehen ist. Allerdings soll die Tätigkeit der Volksanwaltschaft nicht unbedingt vom Vorliegen eines ausdrücklichen Antrages aus der Bevölkerung abhängig gemacht werden, sondern die Volksanwaltschaft selbst soll die Möglichkeit haben, Mißstände auch von Amts wegen aufzugreifen.

2. Dem Vorwurf der „Verpolitisierung“ wurde durch eine neue Fassung der Unvereinbarkeitsbestimmungen (Art. 148 a Abs. 4 B-VG) Rechnung getragen; diese Textierung folgt zum Teil den einschlägigen, für die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes geltenden Bestimmungen (Art. 147 Abs. 4 B-VG). Ausdrücklich soll klargestellt werden (Art. 148 a Abs. 1 B-VG), daß die Volksanwaltschaft in Ausübung ihres Amtes an keine Weisungen — auch nicht an solche des Nationalrates — gebunden ist. Jedes Mitglied der Volksanwaltschaft muß nun rechtskundig sein (Art. 148 a Abs. 4 B-VG).

Hingegen wurde die kollegiale Struktur des Organes beibehalten (Art. 148 a Abs. 2), obwohl auch diese im Begutachtungsverfahren vielfach kritisiert worden ist. Dasselbst und auch in der publizistischen und wissenschaftlichen Diskussion ist immer wieder der Vorschlag gemacht worden,

man möge eine unabhängige Einzelperson mit der Leitung der Volksanwaltschaft betrauen. Wenn die Bundesregierung diesem Vorschlag nicht folgt, geschieht dies in erster Linie aus folgender Überlegung: Es mag schon nicht leicht sein, eine Einzelperson zu finden, von deren Unabhängigkeit alle maßgebenden politischen Kräfte überzeugt sind. Wird aber gleichwohl eine solche Persönlichkeit gefunden, besteht die große Gefahr, es könne sich um eine Person handeln, deren Tätigkeit voraussichtlich der erforderlichen Durchschlagskraft entbehren wird. Im übrigen vermag die Bundesregierung nicht einzusehen, warum die in der Literatur (vgl. insbesondere Adolf Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927, S. 330) immer wieder hervorgehobenen Vorteile des Kollegialsystems nicht auch für die Volksanwaltschaft gelten sollten.

Der Entwurf will aber andererseits im Sinne einer mehrfach im Begutachtungsverfahren gegebenen Anregung auch den einzelnen Mitgliedern der Volksanwaltschaft bestimmte Befugnisse geben (Art. 148 a Abs. 5 letzter Satz und Abs. 7 letzter Satz).

3. Soweit im Begutachtungsverfahren gegen den Entwurf Einwendungen unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung erhoben worden sind, trägt die Neufassung ihnen insofern Rechnung, als nun im Art. 148 a Abs. 1 ausdrücklich die Weisungsfreiheit normiert und somit auch die Unabhängigkeit vom Nationalrat klargestellt ist. Damit ist eine Verschiebung des Gewichtes der „Gewalten“ zugunsten des Nationalrates ausgeschlossen. Weitergehenden Einwendungen unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung vermag die Bundesregierung keine Berechtigung zuzuerkennen.

Entsprechend dem in der Verfassung verankerten Gewaltentrennungsgrundsatz soll die Volksanwaltschaft keine der Verwaltung übergeordnete Rechtsmittelinstanz werden. Sie soll somit weder die Aufgaben einer obersten Verwaltungsbehörde, noch die eines obersten Gerichtes öffentlichen Rechts übernehmen. Die Bundesregierung ist sich des Umstandes bewußt, daß der Gedanke der Gewaltentrennung etwa auch gegen die Überprüfung von Verwaltungsakten und Akten der Gesetzgebung durch die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts ins Treffen geführt werden kann. Zu jeder sinnvollen Gewaltentrennung gehört aber auch ein gewisses Maß an Gewaltverbindung. Hier spielen aber quantitative Momente eine entscheidende Rolle. Eine maßvolle Gewaltverbindung sichert den Gedanken der Gewalttrennung, ein Zuviel stellt ihn in Frage.

Dieser Überlegung glaubt die vorgeschlagene Konstruktion Rechnung zu tragen. Insbesondere ist aus den dargelegten Gründen die Tätigkeit der Volksanwaltschaft auf die Kontrolle der Verwaltung beschränkt.

4. Trotz der im Begutachtungsverfahren verschiedentlich geäußerten Bedenken hält der Entwurf an der ursprünglichen Konzeption fest, wonach die Volksanwaltschaft das Recht hat, Rechtsbehelfe einschließlich Beschwerden an die beiden Gerichtshöfe öffentlichen Rechts unter bestimmten Voraussetzungen einzubringen (Art. 148 c). Die gegen diese Konstruktion erhobenen Einwendungen stützten sich in erster Linie auf die Überlegung, diese Befugnis der Volksanwaltschaft gefährde infolge der damit verbundenen Durchbrechung der Rechtskraft die Rechtssicherheit. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Rechtssicherheit zwar ohne Zweifel ein sehr wesentliches Element des Rechtsstaates darstellt, daß jenem aber das sich schon aus dem verfassungsmäßigen Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der gesamten staatlichen Verwaltung abzuleitende Element der materiellen Richtigkeit einer behördlichen Entscheidung ebenbürtig gegenübersteht. Gewiß erfordert eine geordnete Vollziehung alsbaldige Rechtssicherheit durch Eintritt der Rechtskraft. Wie aber schon die geltende Regelung des Verfahrens vor den Verwaltungsbehörden zeigt, gibt es zahlreiche Fälle, in denen die Bedachtnahme auf die materielle Richtigkeit der behördlichen Entscheidung die Wichtigkeit des Gesichtspunktes der Rechtssicherheit übersteigt. Dies trifft nach Auffassung der Bundesregierung vor allem dann zu, wenn ein Staatsbürger zu Unrecht bestraft oder ihm eine aus sozialen Gründen gebührende Geldleistung zu Unrecht versagt worden ist. Die Befugnis der Volksanwaltschaft zur Einlegung von Rechtsbehelfen ist nach den Bestimmungen des Entwurfes nicht unbeschränkt, sondern an genau umschriebene Voraussetzungen gebunden. Diese Voraussetzungen sind so gehalten, daß bei ihrem Vorliegen ein Eingriff in die bereits eingetretene Rechtskraft wohl vertretbar ist.

Gewiß ist es richtig, daß die vergleichbaren Einrichtungen in den skandinavischen Staaten sowie in Großbritannien keine entsprechende Befugnis haben, doch ist dort andererseits das Institut der Rechtskraft nicht in dem Maß ausgebildet, wie in Österreich. Daher ist dort die Behörde meistens in der Lage, Anregungen des Ombudsmans (oder der ihm entsprechenden Einrichtung) durch eine nachträgliche Änderung ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Dies ist in Österreich in der Regel nicht möglich, weil in den meisten Fällen bereits Rechtskraft eingetreten sein wird. Gerade die strenge Gestaltung der Rechtskraft im österreichischen Rechtssystem rechtfertigt somit die im Art. 148 c vorgesehenen Befugnisse.

5. Es ist allerdings im Begutachtungsverfahren darauf hingewiesen worden, daß der Anwaltschaft gegenüber Bescheiden relativ starke Befugnisse zustehen, andererseits aber die Befugnisse der

Anwaltschaft dort verhältnismäßig schwach sind, wo — entweder wegen Säumnis der zuständigen Behörde oder aus in der Gestaltung der Rechtslage liegenden Gründen — eben kein Bescheid erlassen worden ist. Die Bundesregierung glaubt aber, daß für solche Fälle eine Kompetenz der Volksanwaltschaft hinreicht, den Mangel aufzuzeigen und zu seiner Behebung geeignete Maßnahmen vorzuschlagen.

6. Einer im Begutachtungsverfahren mehrfach gegebenen Anregung folgend, soll nun die Volksanwaltschaft verpflichtet werden (Art. 148 b Abs. 1), jede Beschwerde oder Anfrage aus der Bevölkerung zu beantworten, soweit sie sich auf ihren Wirkungsbereich (Art. 148 a Abs. 1) bezieht. In der Antwort ist mitzuteilen, welche Maßnahmen ergriffen wurden oder aus welchen Gründen von Maßnahmen abgesehen wurde. Die Volksanwaltschaft soll auch befugt sein, Rechtsauskünfte zu erteilen. Diese Befugnis soll aber keineswegs in das Vertretungsmonopol der Rechtsanwälte oder verwandter Berufe eingreifen. Daher sollen die Rechtsauskünfte der Volksanwaltschaft sich auf das Maß beschränken, das zur Wahrung rechtlicher Interessen unumgänglich notwendig ist, also auf Fragen der Zuständigkeit sowie auf Fragen der Zulässigkeit von Rechtsmitteln und sonstigen Rechtsbehelfen.

7. Im Begutachtungsverfahren ist mehrfach der Vorschlag gemacht worden, den Tätigkeitsbereich der Volksanwaltschaft auf die gesamte Verwaltung, also auch auf die *Landesverwaltung* auszudehnen. Verschiedentlich wurde sogar die Einbeziehung der *Gerichtsbarkeit* in den Tätigkeitsbereich der Volksanwaltschaft angeregt. Die Bundesregierung ist nach gründlicher Prüfung zum Ergebnis gelangt, daß beiden Anregungen nicht entsprochen werden sollte. Gewiß sprechen gute Gründe für die Einbeziehung der Landesverwaltung; andererseits aber ist in einer solchen Maßnahme doch eine nicht unbeträchtliche Einschränkung des föderalistischen Prinzips zu sehen, weil diesfalls die Volksanwaltschaft zwar als ein Organ des Gesamtstaates, aber eben doch als ein zentralistisches Organ bezeichnet werden müßte. Von der Einbeziehung der Gerichtsbarkeit aber soll Abstand genommen werden, um jeden Anschein eines Eingreifens in die richterliche Unabhängigkeit auszuschließen.

8. Der zur Begutachtung versendete Entwurf hatte vorgesehen, daß die Anwaltschaft sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Angestellte der Kanzlei des Präsidenten des Nationalrates bedienen solle. Im Begutachtungsverfahren ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, daß die Schaffung einer eigenen Kanzlei der Anwaltschaft bei weitem vorzuziehen sei. Der im Vorentwurf erstattete Vorschlag, Angestellte der Kanzlei des Präsidenten des Nationalrates heranzuziehen, ging von der Annahme aus, daß diese Regelung

einfacher und kostensparender sei. Andererseits ist aber nicht zu leugnen, daß die im Begutachtungsverfahren vorgebrachten Einwände stichhaltig sind, wonach im Hinblick auf den zu erwartenden Arbeitsanfall der Volksanwaltschaft ein eigener Amtsapparat unvermeidlich ist. Daher sieht Art. 148 a Abs. 6 nunmehr eine eigene Kanzlei der Volksanwaltschaft vor. Hinsichtlich der Ernennung der Angestellten sollen dem Vorsitzenden der Volksanwaltschaft die gleichen Befugnisse zustehen, die nach der bestehenden Verfassungsrechtslage dem Präsidenten des Nationalrates hinsichtlich der Angestellten seiner Kanzlei zustehen.

9. Der zur Begutachtung versendete Entwurf hatte für die neu zu schaffende Institution die Bezeichnung „Bundesverwaltungsanwaltschaft“ vorgesehen. Sowohl in den Erläuterungen als auch in dem das Begutachtungsverfahren einbegleitenden Versendungsschreiben war darauf hingewiesen worden, daß diese Bezeichnung als eine vorläufige anzusehen sei und daß im Begutachtungsverfahren zu klären sein werde, ob nicht eine andere Bezeichnung den Vorzug verdient. Im Begutachtungsverfahren ist verschiedentlich darauf hingewiesen worden, daß der vorgeschlagene Name schon in sprachlicher Hinsicht problematisch ist. Nach eingehender Prüfung der im Begutachtungsverfahren erstatteten Vorschläge hat sich die Bundesregierung nun für die Bezeichnung „Volksanwaltschaft“ entschieden. Diese Bezeichnung erscheint am besten geeignet, die Funktion der neuen Institution in einer allgemein verständlichen Weise zu umschreiben.

10. Was nun schließlich die im Begutachtungsverfahren erstatteten Vorschläge zur Verbesserung des Rechtsschutzes mit konventionellen Mitteln anlangt, ist zu sagen, daß diese Vorschläge sehr verschiedenartig und zum größeren Teil auch sehr beachtlich sind. Die Bundesregierung ist durchaus bereit, diese Vorschläge im Auge zu behalten.

Die wichtigsten dieser Vorschläge, die zum Teil mit bereits früher erstatteten Anregungen der Bundesverwaltung identisch sind, betreffen folgende Angelegenheiten:

- a) Verbesserung der Rechtsmittelbelehrung in Form der Ausdehnung auf weitere Rechtsbehelfe, insbesondere auf die Möglichkeit der Anrufung der Gerichtshöfe öffentlichen Rechts;
- b) Verlängerung und Vereinheitlichung von Rechtsmittelfristen;
- c) Verbesserung der Bestimmungen über Wiedereinsetzung in den vorigen Stand und Wiederaufnahme des Verfahrens;
- d) Modifikation von Art. 133 Z. 2 und 4 B-VG (diese Bestimmungen schließen die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes

in Disziplinarsachen öffentlich Bediensteter und hinsichtlich der Bescheide bestimmter Kollegialorgane aus);

- e) Verbesserung der Bestimmungen über das Armenrecht;
- f) Verbesserung der Rechtsberatung der Parteien durch die Behörde (insbesondere auch durch das Gericht);
- g) wirksamer Schutz gegen Untätigkeit der Behörden in Fällen, in denen derzeit keine Entscheidungspflicht nach dem AVG besteht;
- h) Reform von Kostenbestimmungen;
- i) Verpflichtung der Behörde, einen Bescheid über Anträge auf Ausübung des Aufsichtsrechts zu erlassen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Soweit sich die Begründung der einzelnen Bestimmungen des Entwurfes nicht schon aus den grundsätzlichen Ausführungen im Abschnitt A ergibt, ist zu diesen einzelnen Bestimmungen folgendes auszuführen:

Zu Art. 148 a:

Die Umschreibung des Aufgabenbereiches der Volksanwaltschaft will ihre Doppelfunktion herausstellen, nämlich einerseits die Aufgabe, Beschwerden und Anfragen aus der Bevölkerung entgegenzunehmen und zu prüfen und andererseits die Verpflichtung, gegebenenfalls auch von Amts wegen die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu prüfen. Die näheren Bestimmungen über diese amtswegige Prüfung enthält Art. 148 b Abs. 2. Der Tätigkeitsbereich der Volksanwaltschaft soll sich — wie bereits hervorgehoben — auf den gesamten Bereich der Bundesverwaltung erstrecken. Dazu gehört jede Verwaltungstätigkeit, die vom Standpunkt der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung der Zuständigkeit des Bundes zuzuordnen ist. Durch die Wendung „für den Bereich der Bundesverwaltung ohne Rücksicht auf die Art ihrer Besorgung“ soll besonders hervorgehoben werden, daß auch die im Bundesvollzugsbereich ausgeübte Selbstverwaltung sowie die vom Bund geübte privatwirtschaftliche Verwaltung zum Tätigkeitsbereich der Volksanwaltschaft gehören. Zum Bereich der Selbstverwaltung gehört insbesondere auch die Tätigkeit der Gemeinden, der gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen und der Sozialversicherungsträger, u. zw. auch dann, wenn es sich um Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches handelt, allerdings immer unter der Voraussetzung, daß es sich um eine dem Bundesvollzugsbereich zugehörige Angelegenheit handelt.

Die Bestellung der Mitglieder der Volksanwaltschaft soll der Bundesversammlung obliegen. Damit soll einerseits die besondere Bedeutung dieses Bestellungsaktes unterstrichen und ander-

seits darauf Rücksicht genommen werden, daß die Tätigkeit der Volksanwaltschaft sich auch auf solche Bereiche der Bundesverwaltung erstreckt, die — organisatorisch gesehen — nicht von Bundesorganen ausgeübt werden, sondern von Organen anderer Gebietskörperschaften (vgl. insbesondere die mittelbare Bundesverwaltung). Daher sollen in der Bundesversammlung Nationalrat und Bundesrat gemeinsam die Mitglieder der Volksanwaltschaft bestellen. Die Bestimmungen über das Präsenz- und Konsensquorum sind an der geltenden Regelung des Art. 68 Abs. 3 B-VG orientiert. Das vorgesehene Vorschlagsrecht der im Hauptausschuß des Nationalrates vertretenen Parteien hat nichts mit einer Verpolitisierung der Volksanwaltschaft zu tun, sondern soll im Gegenteil garantieren, daß die Volksanwaltschaft so zusammengesetzt ist, daß sie das Vertrauen aller maßgebenden politischen und gesellschaftlichen Kräfte genießt. Die Funktionsdauer ist mit fünf Jahren festgesetzt worden, um die Unabhängigkeit von den gesetzgebenden Organen besonders hervorzuheben.

Ferner sollen für die Mitglieder (Ersatzmitglieder) der Volksanwaltschaft dieselben Unvereinbarkeitsbestimmungen gelten, wie sie derzeit das Unvereinbarkeitsgesetz vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 294, für Mitglieder des Nationalrates aufstellt, mit der Wirkung, daß auch hinsichtlich der Mitglieder der Volksanwaltschaft der Unvereinbarkeitsausschuß des Nationalrates über die Zulässigkeit der Ausübung anderer Tätigkeiten zu entscheiden haben wird. Da der Verfassungsgesetzgeber diese Anordnung trifft, kann die Entscheidung über die Zulässigkeit der Betätigung dem Unvereinbarkeitsausschuß des Nationalrates auch für nicht dem Nationalrat angehörende Personen überlassen werden (vgl. hierzu Art. 148 a Abs. 4).

Im übrigen wird auf die Ausführungen im letzten Absatz unter Punkt V 2 des Abschnittes A verwiesen. Die dort bereits angedeuteten Minderheitsrechte der Mitglieder der Volksanwaltschaft erstrecken sich einerseits auf die Durchführung von Maßnahmen, die zur Klärung des Sachverhaltes in einer bestimmten Angelegenheit notwendig sind (Art. 148 a Abs. 5 letzter Satz), andererseits auf die Erstattung eines Minderheitsberichtes, der dem gemäß Art. 148 a Abs. 7 zu verfassenden Bericht der Volksanwaltschaft anzuschließen ist.

Zu Art. 148 b:

Hier werden die Grundsätze für die Tätigkeit der Volksanwaltschaft festgelegt, soweit sie sich nicht auf die Einlegung von Rechtsbehelfen gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden erstreckt. Auf die Punkte V 5 und V 6 des Abschnittes A wird hingewiesen. Zum amtswegigen Einschreiten soll die Volksanwaltschaft dann verpflichtet sein,

wenn sie — aus welchen Überlegungen immer — Grund zur Annahme hat, daß die Gesetzmäßigkeit des Vorgehens von Organen der Verwaltung in einer bestimmten Angelegenheit fraglich ist (Art. 148 b Abs. 2).

Die Volksanwaltschaft hat alle einem Untersuchungsausschuß gemäß Art. 53 Abs. 2 B-VG zustehenden Rechte. Allerdings muß das Recht auf Akteneinsicht einschließlich der Beratungsprotokolle gegenüber den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts eingeschränkt werden, bei denen jeweils die Volksanwaltschaft als Partei auftritt. Andernfalls wäre nämlich das Prinzip der Waffengleichheit der Parteien vor dem Gerichtshof verletzt (vgl. Art. 148 b Abs. 3).

Die Volksanwaltschaft hat gemäß Art. 148 b Abs. 4 im Rahmen ihres Wirkungsbereiches, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, das Recht, die mit Aufgaben der Bundesverwaltung betrauten obersten Organe zur Berichterstattung aufzufordern, ohne daß diese obersten Organe sich der Volksanwaltschaft gegenüber auf die Amtsverschwiegenheit berufen können. Allerdings soll die Volksanwaltschaft ihrerseits zur Wahrung der Amtsverschwiegenheit im gleichen Umfang wie das zur Berichterstattung aufgeforderte Organ verpflichtet sein; hinsichtlich der von ihr dem Nationalrat zu erstattenden Berichte (Art. 148 a Abs. 7) jedoch nur insoweit, als dies im Interesse der Parteien des Verfahrens erforderlich ist. Dies gilt insbesondere für abgabenrechtlich begründete Verpflichtungen zur Geheimhaltung von Tatsachen (vgl. Art. 148 b Abs. 5).

Insoweit der Wirkungsbereich des Bundespräsidenten betroffen ist, soll die Verpflichtung zur Berichterstattung das Organ treffen, das den betreffenden Akt des Bundespräsidenten gegenzeichnet hat. Der Entwurf folgt damit der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes über die Vertretung des Bundespräsidenten im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof (Erk. Slg. 3457/1958). (Vgl. Art. 148 b Abs. 4 letzter Satz.)

Da der Volksanwaltschaft nach dem früher Gesagten nicht die Funktion einer Oberbehörde zukommen kann, soll sie nach Durchführung ihrer Ermittlungen dem zuständigen Bundesminister oder dem sonst zuständigen obersten Organ der Bundesverwaltung unmittelbar ihre Auffassung über die in einem konkreten Fall zu treffenden Maßnahmen mitteilen können (vgl. Art. 148 b Abs. 4 vorletzter Satz); soweit der Wirkungsbereich des Bundespräsidenten berührt ist, tritt auch hier das zur Gegenzeichnung berufene Organ ein.

Zu Art. 148 c:

Diese Bestimmungen regeln die Befugnisse, die der Volksanwaltschaft gegenüber rechtskräftigen Bescheiden von Verwaltungsbehörden zustehen

sollen. Auf Punkt V 4 des Abschnittes A der Erläuterungen wird hingewiesen. Die Befugnisse der Volksanwaltschaft in dieser Hinsicht gliedern sich in drei Gruppen, nämlich in die Befugnisse zur Einbringung

- a) des nach den das Verfahren der Verwaltungsbehörde regelnden Vorschriften zulässigen ordentlichen Rechtsmittels (Art. 148 c Abs. 2);
- b) eines Antrages auf Aufhebung oder Abänderung von Bescheiden einer Verwaltungsbehörde, wenn die das Verfahren der Verwaltungsbehörden regelnden Vorschriften eine solche Maßnahme vorsehen (Art. 148 c Abs. 3);
- c) einer Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und an den Verfassungsgerichtshof (Art. 148 c Abs. 5 und 6). Diese letztere Befugnis erstreckt sich insbesondere auch auf Bescheide, mit denen von der Volksanwaltschaft bereits eingebrachten Rechtsbehelfen nach lit. a und b keine Folge gegeben wurde.

Art. 148 c Abs. 4 enthält eine für den Bereich des Gemeinderechtes notwendige Klarstellung.

Für die Beurteilung der Frage, von welchen dieser Befugnisse die Volksanwaltschaft im konkreten Fall Gebrauch machen soll, enthält der Art. 148 c Abs. 1 den Grundsatz, daß auf die bestmögliche Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung im Einzelfall Bedacht zu nehmen ist.

Im Hinblick auf die mit der Einbringung eines ordentlichen Rechtsmittels nach Ablauf der den Parteien offen stehenden Rechtsmittelfrist verbundene Problematik unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit ist die Befugnis der Volksanwaltschaft zur Einbringung des ordentlichen Rechtsmittels im Art. 148 c Abs. 2 an strenge Voraussetzungen geknüpft worden. Ein begünstigender Bescheid kann danach nur dann von der Volksanwaltschaft durch Einbringung eines ordentlichen Rechtsmittels bekämpft werden, wenn alle Parteien des Verwaltungsverfahrens dieser Maßnahme zustimmen oder nach Auffassung der Volksanwaltschaft ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit aller Bundesbürger vor dem Gesetz vorliegt und außerdem die begünstigte Partei (die begünstigten Parteien) dies wußte (wußten) oder wissen mußte (mußten). Außerdem ist für die Einbringung des ordentlichen Rechtsmittels eine absolute Grenze von einem Jahr, gerechnet ab dem Zeitpunkt festgesetzt worden, von dem an die Parteien des Verwaltungsverfahrens kein ordentliches Rechtsmittel gegen den Bescheid mehr einbringen können.

Das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes über eine von der Volksanwaltschaft erhobene Beschwerde soll grundsätzlich nur feststellenden Inhalt

haben (Art. 148 c Abs. 7). Eine Aufhebung ist nur vorgesehen

- a) in den Fällen, die sinngemäß dem Fall entsprechen, in dem die Volksanwaltschaft zur Einbringung des ordentlichen Rechtsmittels befugt ist;
- b) wenn sich die Beschwerde gemäß Art. 148 c Abs. 6 B-VG gegen einen Bescheid richtet, mit dem einem bereits von der Volksanwaltschaft eingebrachten Rechtsmittel (Antrag) nicht stattgegeben wurde.

Für die oben unter a) genannten Fälle gilt, daß die Aufhebung des Bescheides nur zulässig ist, wenn die Beschwerde nach Ablauf von einem Jahr ab dem Zeitpunkt erhoben wurde, von dem an die Parteien des Verwaltungsverfahrens gegen den Bescheid kein ordentliches Rechtsmittel mehr einbringen können. Der letzte Satz des Art. 148 c Abs. 7 will zum Ausdruck bringen, daß als ordentliches Rechtsmittel im oben erwähnten Sinn auch die Vorstellung gemäß Art. 119 a Abs. 5 B-VG anzusehen ist. Die Einbringung einer Beschwerde in den unter b) genannten Fällen ist an die Fristen gebunden, die in dem das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof und vor dem Verfassungsgerichtshof regelnden Bundesgesetzen für die Erhebung einer Beschwerde durch die Partei festgesetzt sind.

Bei der Berechnung der vorhin erwähnten einjährigen Fristen können sich gewisse Schwierigkeiten ergeben, wenn die Rechtsmittelfrist hinsichtlich der einzelnen Parteien des Verfahrens zu verschiedenen Zeitpunkten abgelaufen ist. Die Bundesregierung hält diese Schwierigkeiten aber nicht für unüberwindlich. Abgesehen davon, daß der Fall des Ablaufes der Rechtsmittelfrist zu einem verschiedenen Zeitpunkt für die Parteien des Verfahrens nicht den Regelfall darstellt, ergibt sich eine vergleichbare Problematik schon derzeit bei der Berechnung der Frist gemäß § 68 Abs. 5 AVG 1950 (absolute Grenze für die Nichtigklärung von Bescheiden) in Verbindung mit § 63 Abs. 5 AVG 1950.

Zu Art. 148 d:

Der Volksanwaltschaft sollen im Interesse des Ausbaues der objektiven (also von einzelnen Verwaltungsverfahren unabhängigen) Normenkontrolle gegenüber Verordnungen einer Bundesbehörde wegen behaupteter Gesetzwidrigkeit die gleichen Rechte zustehen wie einer Landesregierung.

Zu Art. 148 e:

Die Wirksamkeit der der Volksanwaltschaft eingeräumten Rechtsbehelfe ist weitgehend davon abhängig, daß die Vorschriften des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1965 und des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 nähere Regelungen über

die der Volksanwaltschaft vor diesen beiden Gerichten zustehenden Rechtsbehelfe treffen.

Art. II Abs. 2 ermöglicht es, solche Bundesgesetze noch vor dem Inkrafttreten des im Entwurf vorliegenden Bundesverfassungsgesetzes zu erlassen; sie dürfen aber frühestens gleichzeitig mit diesem Bundesverfassungsgesetz in Kraft treten.

Zu Art. 148 f:

Die Länder sollen die Möglichkeit erhalten, gleichartige Bestimmungen für den Bereich der Landesverwaltung zu erlassen. Hierzu bedarf es einer bundesverfassungsgesetzlichen Ermächtigung, weil erstens die Wahl einer der Volksanwaltschaft gleichartigen Institution durch den Landtag über die derzeit von der Bundesverfassung vorausgesetzte Befugnis des Landtages zur

Mitwirkung an der Vollziehung hinausgehen würde (vgl. Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Slg. 3134/1956) und zweitens auch die dieser Institution vor dem Verfassungsgerichtshof einzuräumenden Befugnisse einer bundesverfassungsgesetzlichen Grundlage bedürfen. Die Schaffung einer solchen Einrichtung wird der Landesverfassungsgesetzgebung obliegen, weil sie eine Erweiterung des Wirkungsbereiches des Landtages bedingt.

Was die Frage der zu erwartenden Kosten für die Schaffung und Funktion der neuen Rechtsschutzeinrichtung sowie den zu erwartenden Personalbedarf anlangt, ist zu sagen, daß Schätzungen mangels jeglicher Erfahrung auf diesem Gebiet kaum möglich sind. Es soll jedenfalls mit dem geringsten vertretbaren Aufwand das Auslangen gefunden werden.