

95 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIV. GP

1976 02 11

Regierungsvorlage**Bundesgesetz vom XXXXXXXXX über
die Organisation und das Verfahren der
Volksanwaltschaft**

Der Nationalrat hat beschlossen:

I. ABSCHNITT**Organisation der Volksanwaltschaft**

§ 1. Die Mitglieder der Volksanwaltschaft werden vor Antritt ihres Amtes vom Bundespräsidenten angelobt. Ihre Bestellungsurkunden werden vom Bundespräsidenten mit dem Tage der Angelobung ausgefertigt.

§ 2. (1) Die Volksanwaltschaft gibt sich eine Geschäftsordnung, in der der interne Geschäftsgang zu regeln ist, und eine Geschäftsverteilung, in der die Aufteilung der selbständig von den einzelnen Mitgliedern der Volksanwaltschaft zu betreuenden Gruppen von Aufgaben umschrieben ist.

(2) Der kollegialen Beschlußfassung der Volksanwaltschaft unterliegen jene Angelegenheiten, die entsprechend der Geschäftsverteilung dafür vorbehalten sind, jedenfalls aber Äußerungen der Volksanwaltschaft, in denen eine von der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, des Verwaltungsgerichtshofes oder des Obersten Gerichtshofes abweichende Rechtsauffassung zum Ausdruck kommt, sowie die Beschlußfassung über die Berichte an den Nationalrat oder einen Landtag.

(3) Geschäftsordnung und Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft sind im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

§ 3. Die Geschäftsordnung kann bestimmen, daß regelmäßig wiederkehrende und der Vorbereitung der zu treffenden Maßnahmen dienende Erledigungen namens der Volksanwaltschaft von der Kanzlei vorzunehmen sind.

§ 4. Die wechselseitige Vertretung der Mitglieder der Volksanwaltschaft im Falle vorüber-

gehender Verhinderung und dauernder Erledigung des Amtes wird durch die Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft geregelt.

§ 5. Zur kollegialen Beschlußfassung der Volksanwaltschaft ist die Anwesenheit aller Mitglieder erforderlich. Jedes Mitglied der Volksanwaltschaft hat eine Stimme abzugeben. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt.

§ 6. In den Bezügen sind die Mitglieder der Volksanwaltschaft den Abgeordneten zum Nationalrat gleichgestellt.

§ 7. (1) Mit Auslaufen der Amtsperiode, vorbehaltlich erfolgender Wiederwahl, durch Verzicht, durch Eintritt dauernder Unfähigkeit, das Amt auszuüben, mit Verlust der österreichischen Staatsbürgerschaft oder mit rechtskräftiger gerichtlicher Verurteilung wegen eines strafgerichtlichen zu ahndenden Deliktes scheiden die Mitglieder der Volksanwaltschaft aus dem Amt.

(2) Scheidet ein Mitglied der Volksanwaltschaft vorzeitig aus dem Amt, so hat der Vorsitzende dies unverzüglich dem Präsidenten des Nationalrates anzuzeigen.

§ 8. Die Ernennung der Bediensteten der Kanzlei der Volksanwaltschaft steht dem Vorsitzenden der Volksanwaltschaft zu. Ihm kommen auch alle übrigen Befugnisse in Personalangelegenheiten dieser Bediensteten zu; er ist insoweit oberstes Verwaltungsorgan und übt diese Befugnisse allein aus.

§ 9. Jedes Mitglied der Volksanwaltschaft, dessen Auffassung über den Inhalt eines an den Nationalrat oder einen der Landtage gerichteten Berichtes nicht die Mehrheit gefunden hat, ist befugt, insoweit dem Bericht einen Minderheitsbericht anzuschließen.

II. ABSCHNITT**Verfahren vor der Volksanwaltschaft**

§ 10. Für das Verfahren vor der Volksanwaltschaft sind die Bestimmungen der §§ 7, 10, 13,

14, 16, 18 Abs. 1 und 4, 45 Abs. 1 und 2 sowie der §§ 46 bis 55 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1950 sinngemäß anzuwenden.

§ 11. Insoweit bei österreichischen Behörden Anbringen in anderer als deutscher Sprache zulässig sind, können Anbringen auch bei der Volksanwaltschaft in anderer als deutscher Sprache eingebracht werden.

§ 12. Hält die Volksanwaltschaft Erhebungen zur Ermittlung des einer Beschwerde zugrunde liegenden Sachverhaltes für erforderlich, so trägt der Bund die dafür entstehenden Kosten.

§ 13. Anbringen bei der Volksanwaltschaft unterliegen nicht bundesgesetzlich geregelten Gebühren und Abgaben.

§ 14. Mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist der Bundeskanzler betraut.

Erläuterungen

A. Allgemeines

Neben den im siebenten Hauptstück des Bundes-Verfassungsgesetzes enthaltenen Regelungen über die Volksanwaltschaft sind weitere gesetzliche Regelungen über die Organisation und das Verfahren der Volksanwaltschaft erforderlich. Der vorliegende Gesetzentwurf geht davon aus, daß derartige Bestimmungen nur im allernotwendigsten Umfang erlassen werden sollen und daß das Verfahren vor der Volksanwaltschaft möglichst einfach zu gestalten ist. Hinsichtlich des Verfahrens beschränkt sich der Gesetzentwurf darauf, einzelne Bestimmungen des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes 1950 für anwendbar zu erklären.

Dem Titel entsprechend ist der Entwurf in zwei Abschnitte gegliedert, in denen die Organisation und das Verfahren der Volksanwaltschaft geregelt werden.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1:

Diese Bestimmung enthält die üblichen Regelungen über die Angelobung der Mitglieder der Volksanwaltschaft und die Ausstellung ihrer Bestellungsurkunden. Die vorgeschlagene Regelung folgt jener des § 21 des Rechnungshofgesetzes 1948, BGBl. Nr. 114.

Zu § 2:

Der Abs. 1 verpflichtet die Volksanwaltschaft, sich eine Geschäftsordnung und eine Geschäftsverteilung zu geben. Es wird dadurch angestrebt, eine kollegiale Beschlussfassung der Volksanwaltschaft nur in ganz bestimmten Fällen als erforderlich vorzusehen. Grundsätzlich sollen die Mitglieder der Volksanwaltschaft die dieser Institution zustehenden Aufgaben unter sich nach sachlichen Gesichtspunkten aufteilen, wobei die Art und Weise dieser Aufteilung der Volksanwaltschaft selbst überlassen bleiben soll. Gesetz-

liche Bestimmungen in dieser Hinsicht werden als nicht zweckmäßig erachtet, weil eine Flexibilität in der Geschäftsverteilung notwendig ist, um den Arbeitsanfall in optimaler Weise bewältigen zu können.

Der Abs. 2 trifft Bestimmungen darüber, welche Angelegenheiten der kollegialen Beschlussfassung vorbehalten sein sollen. Dabei wird davon ausgegangen, daß Äußerungen der Volksanwaltschaft, die im Gegensatz zur Rechtsprechung der Höchstgerichte stehen, und die Berichte an den Nationalrat und die Landtage jedenfalls der kollegialen Beschlussfassung unterliegen sollen. In beiden Fällen handelt es sich um grundsätzliche Fragen, sodaß die Autorität der Volksanwaltschaft als Kollegialorgan dahinterstehen soll. Darüber hinaus soll es der Volksanwaltschaft freigestellt sein, selbst zu entscheiden, welche Angelegenheiten sie der kollegialen Beschlussfassung vorbehalten will. Diese Angelegenheiten werden in der Geschäftsverteilung als solche der kollegialen Beschlussfassung vorbehaltene Angelegenheiten zu bezeichnen sein.

Ähnlich wie die Geschäftsordnungen der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes zu veröffentlichen sind (§ 19 VwGG 1965; § 14 Abs. 1 VfGG 1953), ist auch die Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft und die Geschäftsverteilung im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

Zu § 3:

Diese Bestimmung dient der Erleichterung der Abwicklung der Geschäfte der Volksanwaltschaft. Vielfach werden Anbringen bei der Volksanwaltschaft eingebracht werden, die Rückfragen und ähnliches bedingen. Solche regelmäßig wiederkehrende und der Vorbereitung der zu treffenden Maßnahmen dienende Erledigungen sollen durch die Bediensteten der Kanzlei der Volksanwaltschaft vorgenommen werden können. Die Mitglieder der Volksanwaltschaft sollen dadurch

95 der Beilagen

3

entlastet werden. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, daß die Erledigungen in der Sache durch die Mitglieder der Volksanwaltschaft selbst vorgenommen werden sollen, dies schon aus dem Grund, um beim Beschwerdeführer nicht das Gefühl aufkommen zu lassen, daß eine anonyme Bürokratie sich mit seiner Angelegenheit befaßt hat.

Zu § 4:

Auch die wechselseitige Vertretung der Mitglieder der Volksanwaltschaft soll durch die Geschäftsordnung geregelt werden. Die darin getroffene Vertretungsregelung soll sowohl für den Fall vorübergehender Verhinderung (Urlaub, Krankheit) als auch für den Fall der dauernden Erledigung des Amtes (Verzicht, Tod) gelten. Eine solche Vertretungsregelung ist deshalb erforderlich, damit die Volksanwaltschaft nicht durch das vorzeitige dauernde Ausscheiden oder eine vorübergehende Verhinderung eines Mitgliedes als Kollegialorgan lahmgelegt wird.

Zu § 5:

Diese Bestimmung regelt das Quorum für die kollegiale Beschlußfassung. Angesichts des Umstandes, daß die Volksanwaltschaft aus wenigen Personen bestehen wird, ist die Forderung, daß zur Beschlußfähigkeit alle Mitglieder anwesend sein müssen, gerechtfertigt. Beschlüsse selbst sollen mit Stimmenmehrheit gefaßt werden. Einstimmigkeit zu fordern ginge zu weit und wäre auch sachlich kaum gerechtfertigt.

Zu § 6:

Im Hinblick auf den Umstand, daß die Mitglieder der Volksanwaltschaft keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und auch keinen anderen Beruf ausüben dürfen, ist eine entsprechende Dotierung erforderlich. Eine bezügemäßige Gleichstellung mit den Abgeordneten des Nationalrates dürfte hiebei sachgerecht sein. Auf den Art. IV (§§ 24 ff.) des Bezugesetzes, BGBl. Nr. 273/1972, sei hingewiesen.

Zu § 7:

Der Abs. 1 dieser Bestimmung umschreibt jene Fälle, in denen ein Mitglied der Volksanwaltschaft vorzeitig aus dem Amt scheidet. Der Amtsverlust tritt in diesen Fällen mit dem Eintritt der gesetzlich genannten Umstände ex lege ein. Hervorzuheben ist die besonders strenge Rechtsfolge, die an eine rechtskräftige strafgerichtliche Verurteilung geknüpft wird: Für diese Regelung war die Überlegung maßgebend, daß für ein Mitglied der Volksanwaltschaft das Vertrauen, das von den Bürgern in ihn gesetzt wird, mit einer strafgerichtlichen Verurteilung, sei es auch wegen eines noch so geringfügigen Deliktes, als

geschwunden angesehen werden muß. Man könnte dieses Argument allerdings auch in der Richtung gebrauchen, daß allein schon der Verdacht der Begehung eines strafgerichtlich zu ahnenden Deliktes oder die Einleitung einer strafgerichtlichen Untersuchung wegen eines solchen Verdachtes die erforderliche Vertrauensbasis zu zerstören geeignet ist. Solche Überlegungen würden dazu führen, einen Amtsverlust schon beim Vorliegen solcher Umstände vorzusehen. Der vorliegende Entwurf hat diesen Weg aber wegen der im Art. 7 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention verfassungsgesetzlich verankerten Unschuldsvermutung nicht begangen, weil dies als verfassungswidrig erachtet werden müßte.

Der Abs. 2 enthält eine Formalvorschrift. Da beim Ausscheiden eines Mitgliedes der Volksanwaltschaft eine Ergänzungswahl durch den Nationalrat zu erfolgen hat, ist es erforderlich, daß der Präsident des Nationalrates von einem solchen Umstand benachrichtigt wird. Der Präsident des Nationalrates wird sodann die erforderlichen Schritte für die unverzügliche Durchführung der Ergänzungswahl in die Wege zu leiten haben.

Zu § 8:

Diese Bestimmung dient lediglich einer Klarstellung. Sie ist dem § 22 des Rechnungshofgesetzes 1948 nachgebildet. Es wird damit die Verknüpfung zu den Dienstrechtsgesetzen hergestellt, die in der Regel an die obersten Verwaltungsorgane Personalbefugnisse übertragen. Eine Regelung, die die Gleichstellung der Volksanwaltschaft mit den obersten Verwaltungsorganen in diesem Belang zum Ausdruck bringt, war deshalb zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten vorzusehen.

Zu § 9:

Da Beschlüsse der Volksanwaltschaft als Kollegialorgan mit Stimmenmehrheit gefaßt werden können, war die Frage zu beantworten, ob die unterlegene Meinung überhaupt nicht an die Öffentlichkeit gelangen soll oder ob ein Minderheitsvotum zugelassen werden soll. Der Entwurf entscheidet sich für die zweite Alternative.

Was die Frage der Einführung eines Minderheitsberichtes des überstimmten Mitgliedes der Volksanwaltschaft anlangt, wurde in der bisherigen Diskussion über die Volksanwaltschaft eine solche Regelung als problematisch angesehen. So hat K h o l (Eine maßgeschneiderte Volksanwaltschaft für Österreich, JBl. 1973, Seite 125) die Zulässigkeit eines solchen Minderheitsberichtes abgelehnt und dazu zur Begründung ausgeführt: „Gerade in politischen Fällen, die ja das Interesse der Öffentlichkeit besonders erregen, würde die Möglichkeit der Abgabe eines

Minderheitsberichtes zur Diskreditierung des ganzen Organs führen, dem parteipolitischen Agieren bzw. ein parteipolitisches Naheverhältnis seiner Mitglieder vorgeworfen werden könnte. Darüber hinaus bietet das Abstimmungsgeheimnis den Mitgliedern der Volksanwaltschaft Schutz gegen parteipolitische Einflußnahme. Wenn man also am Prinzip der uneingeschränkten kollegialen Willensbildung festhielte, so sollte die Abgabe einer abweichenden Meinung oder eines Sondervotums ausgeschlossen sein.“

Die Gefahr des Vorwurfes parteipolitischen Agierens besteht zweifellos. Doch kann nicht ausgeschlossen werden, daß solches parteipolitisches Agieren der Volksanwaltschaft von der Öffentlichkeit auch dann vorgeworfen wird, wenn ein Minderheitsbericht nicht vorgesehen wäre. Darüber hinaus ist nicht zu übersehen, daß Meinungsunterschiede in der Volksanwaltschaft bestehen können. Wenn aber solche Meinungsunterschiede bestehen, sollten diese auch offengelegt werden. Dadurch bekommt einerseits ein einstimmig beschlossener Bericht um so größeres Gewicht, andererseits trägt ein Minderheitsbericht dazu bei, gerade in umstrittenen Fragen den von der Mehrheit der Volksanwaltschaft festgestellten Mißstand in der Verwaltung sachgerecht gewichten zu können. Der vorliegende Entwurf hat daher die Möglichkeit, Minderheitsberichte zu erstatten, beibehalten.

Zu § 10:

Die Vorgangsweise der Volksanwaltschaft in einem konkreten Beschwerdefall soll so einfach wie möglich und so unbürokratisch wie möglich sein. Dennoch sind bestimmte verfahrensrechtliche Regelungen erforderlich. Diese sollen dadurch geschaffen werden, daß bestimmte Regelungen des AVG 1950 für die Volksanwaltschaft als anwendbar erklärt werden. Im einzelnen handelt es sich dabei um folgende Regelungen:

1. Die Befangenheitsbestimmungen des AVG 1950 sollen auch für die Volksanwaltschaft gelten, da eben niemand Richter in eigener Sache sein soll. Es besteht kein Grund, für die Volksanwaltschaft anderes vorzusehen.

2. Es soll zulässig sein, daß der Beschwerdeführer sich vor der Volksanwaltschaft vertreten läßt. Es besteht kein Grund, diese Möglichkeit auszuschließen, weshalb der § 10 AVG 1950 für anwendbar erklärt wurde.

3. Die Formalvorschriften über die schriftliche oder mündliche Einbringung von Beschwerden (vgl. § 13 AVG 1950), über die niederschriftliche Aufnahme mündlicher Beschwerden (vgl. § 14

AVG 1950), über die Aufnahme von Aktenvermerken (vgl. § 16 AVG 1950) und über die möglichst schnelle und formfreie Erledigung (vgl. § 18 AVG 1950) sind für das Verfahren vor der Volksanwaltschaft durchaus adäquat und sollen deshalb übernommen werden.

4. Die Grundsätze, daß offenkundige Tatsachen keines Beweises bedürfen, und jener der freien Beweiswürdigung (§ 45 Abs. 1 und 2 AVG 1950) sollen auch für die Prüfung von Sachverhalten durch die Volksanwaltschaft Geltung haben.

5. Da die Volksanwaltschaft in die Lage kommen kann, den einer Beschwerde zugrunde liegenden Sachverhalt feststellen zu müssen, erweisen sich die Bestimmungen des AVG 1950 über die Beweismittel und Beweisaufnahme als erforderlich.

Sicherlich werden diese Bestimmungen des AVG 1950 nicht in allen Einzelheiten für das Verfahren vor der Volksanwaltschaft zum Tragen kommen können. Deshalb sollen auch alle genannten Bestimmungen des AVG 1950 nur sinngemäß anzuwenden sein.

Zu § 11:

Diese Bestimmung soll dazu dienen, den Angehörigen nicht Deutsch sprechender Volksgruppen in Österreich den Zugang zur Volksanwaltschaft dadurch zu erleichtern, daß sie ihre Sprache gebrauchen können.

Zu § 12:

Wenn es die Volksanwaltschaft für erforderlich erachtet, Sachverhaltsermittlungen durchzuführen, so sollen die Kosten dieser Ermittlungen nicht dem Beschwerdeführer zur Last fallen. Durch eine Kostenbelastung des Beschwerdeführers könnte die praktische Möglichkeit, sich an die Volksanwaltschaft zu wenden, erheblich eingeschränkt werden, was gerade dem Sinn und Zweck der zu schaffenden Institutionen zuwiderlaufen würde. Es ist allerdings mangels jeglicher Erfahrungen nicht abzuschätzen, welche Kosten dadurch dem Bund entstehen werden. Erst die tatsächliche Amtstätigkeit der Volksanwaltschaft wird erweisen, ob eine für den Bund untragbare Kostenbelastung entsteht, die dazu führen müßte, daß andere Lösungsmöglichkeiten gesucht werden.

Zu § 13:

Die zu § 12 angeführten Erwägungen treffen auch bei dieser Bestimmung zu. Die Regelung bezieht sich insbesondere auf die Gebühren nach dem Gebührengesetz.