

Abänderungsantrag

der Abgeordneten Dr. Stephanie Krisper, Kolleginnen und Kollegen

zum Bericht des Volksanwaltschaftsausschusses über den Antrag 1108/A der Abgeordneten Martina Diesner-Wais, Mag. Eva Blimlinger, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Volksanwaltschaftsgesetz 1982 geändert wird (615 d.B.) - TOP 10

Der Nationalrat wolle in zweiter Lesung beschließen:

Der dem eingangs bezeichneten Ausschussbericht angeschlossene Gesetzesentwurf wird wie folgt geändert:

1. Die Z 1 lautet:

"1. § 12 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

'Die Bestellung und die Abberufung der Mitglieder der Kommissionen sind als Bescheid zu erlassen.'"

2. Die Z 2 wird zu Z 4. Als neue Z 2 und Z 3 werden eingefügt:

"2. Der erste Satz des § 12 Abs. 2 lautet:

'Die Mitglieder werden mit ihrer Zustimmung nach Anhörung des Menschenrechtsbeirats von der Volksanwaltschaft mit Bescheid bestellt.'"

"3. Der erste Halbsatz des § 12 Abs. 4 vor der Aufzählung lautet:

'Die Volksanwaltschaft kann ein Mitglied mit Bescheid schriftlich und begründet vorzeitig abberufen,'"

Begründung

Sicherung des Rechtsschutzes gegen Abberufung als Kommissionsmitglied durch die Volksanwaltschaft

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen wird damit begründet, dass man angesichts einer Judikaturdivergenz zwischen dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) und dem Verwaltungsgerichtshof (VwGH) mit der vorgeschlagenen Änderung Klarheit schaffen möchte. Es soll "gesetzlich ausdrücklich klargestellt werden, dass die Einsetzung der Kommissionen sowie alle damit zusammenhängenden Akte der Volksanwaltschaft, insbesondere die Bestellung und die Abberufung der Mitglieder der Kommissionen, der Gesetzgebung zuzurechnen sind". Durch diese Regelung wäre jedoch fraglich, ob etwa gegen Beschlüsse der Volksanwaltschaft (VA) Kommissionsmitglieder abzuverufen effektiver Rechtsschutz gewährleistet ist. Durch eine explizite Zuordnung zur Staatsfunktion Gesetzgebung bestünde jedenfalls gegen die entsprechenden Akte der Volksanwaltschaft kein öffentlich-rechtlicher

Rechtsschutz. Inwiefern ein zivilrechtlicher Rechtsschutz gegen solche Akte der Gesetzgebung in Frage kommt, ist auch nicht ersichtlich.

Die Antragsteller_innen schlagen daher vor, die Bestellung und die Abberufung der Mitglieder der Kommissionen durch die Volksanwaltschaft aus Rechtsschutzgründen gesetzlich explizit an die Bescheidform zu knüpfen. Damit wäre klargestellt, dass diese Entscheidungen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen. Dass der Volksanwaltschaft in diesem Bereich die Stellung einer Verwaltungsbehörde zukommen soll, ist im Hinblick auf die Eingriffsqualität derartiger Akte gerechtfertigt. So ist die Abberufung von Kommissionsmitgliedern gemäß § 12 Abs 4 VolksanwG nur aus folgenden Gründen zulässig: 1. auf dessen Wunsch, 2. wenn es auf Grund seiner gesundheitlichen Verfassung die mit seiner Funktion verbundenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann oder 3. wenn es die mit seiner Funktion verbundenen Pflichten grob verletzt hat oder dauernd vernachlässigt oder eine Tätigkeit ausübt, die Zweifel an der unabhängigen Ausübung seiner Funktion hervorrufen könnte. Auch in Bezug auf die Ausübung der Diensthoheit gegenüber den Bediensteten der VA kommen dem Vorsitzenden der Volksanwaltschaft behördliche Befugnisse zu (Art 148h Abs 1 und Abs 2 B-VG).

In Bezug auf die schon aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit sowie geltenden, internationalen Verpflichtungen erfließende Notwendigkeit der Überprüfbarkeit der Abberufung von Kommissionsmitgliedern durch die VA wird auch auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs, insbesondere VwGH Ro 2018/03/0009, 26.06.2019, verwiesen:

"42 [...] Dieser funktionalen Unabhängigkeit iSd Art. 18 OPCAT dient auch die Beachtung der Abberufungsgründe nach § 12 Abs. 3 VolksanwG durch die Volksanwaltschaft selbst, ohne die ein stabiles Mandat der Kommissionsmitglieder während ihrer Funktionsperiode sowie deren "echte Unabhängigkeit" nicht garantiert werden kann (vgl. Art. 18 OPCAT sowie die Pariser Regeln in der genannten Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen). Sicherzustellen ist, dass die Mandatsdauer durch eine unzutreffende Handhabung der vorzeitigen Abberufung nicht unterlaufen werden kann. Werden die auf Basis des OPCAT gesetzlich normierten Abberufungsgründe nicht beachtet, wäre nämlich trotz gesetzlicher Festlegung der Amtsperiode kein stabiles Mandat gewährleistet. Den Mitgliedern der Kommissionen werden durch § 12 Abs. 4 VolksanwG subjektiv-öffentliche Rechte eingeräumt, nur unter den in den Z 1 bis Z 3 näher normierten Voraussetzungen vorzeitig abberufen zu werden.

43 Gemessen an den mit dem OPCAT-Durchführungsgesetz verfolgten Absichten des Gesetzgebers treffen für die Abberufungsregelung daher dieselben Wertungen und Gesichtspunkte zu wie für den in Art. 148h Abs. 1 und 2 B-VG geregelten Fall der anderen Hilfskräfte der Volksanwaltschaft, nämlich die bei ihr tätigen Beamten. Dies insofern, als den für diese Beamten der Volksanwaltschaft - für diese im Wege der Diensthoheit - eröffnete gerichtliche Rechtsschutz betreffend ihr Arbeitsverhältnis bei der Volksanwaltschaft auch bezüglich der Kommissionen (samt ihrer Mitglieder) als der zweiten (besonderen) Art der Hilfskräfte der Volksanwaltschaft zum Tragen kommen muss.

44 Angesichts der Absicht, das OPCAT (wie erwähnt) mit dem genannten Durchführungsgesetz vollinhaltlich umzusetzen, kann dem Gesetzgeber nämlich nicht unterstellt werden, dass er für einen Fall wie den vorliegenden - nämlich die Handhabung der Abberufungsgründe des § 12 Abs. 3 VolksanwG - keinen der Garantieverpflich-

tung des Art. 18 OPCAT adäquaten und dem Rechtswegniveau, wie er für die "Beamten der Volksanwaltschaft" als der anderen Kategorie der Hilfsorgane der Volksanwaltschaft einschlägig ist, vergleichbaren Rechtsschutz vorsehen wollte. Angesichts der gesetzgeberischen Absicht und der immanenten Teleologie des genannten Durchführungsgesetzes würde eine andere Sichtweise das OPCAT als unvollständig umgesetzt erscheinen lassen. Ein solches Verständnis widerspricht auch nicht einer in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich dargestellten Beschränkung. Damit kann aber eine solche Beschränkung im vorliegenden Fall auch nicht als beabsichtigt angesehen werden [...].

45 [...] Der Aspekt eines Rechtsschutzes gegenüber der Volksanwaltschaft wird noch dadurch unterstrichen, dass den Kommissionen bezüglich der Berichte der Volksanwaltschaft eine gewisse Eigenständigkeit gegenüber der Volksanwaltschaft zukommt, die in ihrer schon angesprochenen Möglichkeit zum Ausdruck kommt, in den Berichten der Volksanwaltschaft gegenüber dem Nationalrat (unter bestimmten Voraussetzungen) eigene "Bemerkungen" vorzunehmen. [...]

58 Wenn auch die Volksanwaltschaft in ihrem Verfahren zur Abberufung der revisionswerbenden Partei von ihrer Funktion als Kommissionsmitglied nicht die §§ 56 ff AVG betreffend Bescheide und deren Gestaltung anzuwenden hatte (vgl. § 5 VolksanwG), so bedeutet es aber nicht, dass von der Volksanwaltschaft etwa auch jene allgemeinen Grundsätze, die sich schon aus dem Wesen des Rechtsstaates ergeben, nicht zu beachten gewesen wären. Zu den allgemeinen, für jedes rechtsstaatliche Verfahren wichtigen Rechtsgrundsätzen zählt insbesondere die Pflicht zur Feststellung des entscheidungswesentlichen Sachverhalts in einem Ermittlungsverfahren, die Pflicht zur Entscheidungsbegründung (vgl. hier § 12 Abs. 4 VolksanwG) sowie die Pflicht zur Gewährung des rechtlichen Gehörs [...].

59 [...] Wie ausgeführt kommen der Volksanwaltschaft als Kollegialorgan im Rahmen der Bestellungs- und Abberufungsbefugnis hinsichtlich der Kommissionsmitglieder gemäß Art. 148h Abs. 3 B-VG iVm § 1 Abs. 2 VolksanwG iVm § 9 Abs. 1 Z 7 der GeO der VA 2012 "angelagerte Verwaltungsfunktionen" zu. Das Kollegium der Volksanwaltschaft wird diesbezüglich als (oberstes) Verwaltungsorgan tätig und hat in Ausübung der Befugnisse nach Art. 148h Abs. 3 B-VG einen Bescheid über die Abberufung der Revisionswerberin als Kommissionsmitglied zu erlassen. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Bundes gemäß Art. 131 Abs. 2 erster Satz B-VG knüpft daran an, dass eine Angelegenheit in unmittelbarer Bundesverwaltung (im Sinne des Art. 102 B-VG) besorgt wird; dies unabhängig davon, ob die betreffende Angelegenheit in Art. 102 Abs. 2 B-VG genannt ist oder sich ihre Besorgung in unmittelbarer Bundesverwaltung aus anderen Bestimmungen ergibt (vgl. EBRV 1618 BlgNR XXIV. GP, Seite 15). Da die Volksanwaltschaft organisatorisch ein Bundesorgan ist und damit im Rahmen ihrer angelagerten Verwaltungstätigkeit gemäß Art. 148h Abs. 3 B-VG in unmittelbarer Bundesverwaltung tätig wird, fällt die Beschwerde der Revisionswerberin in den Zuständigkeitsbereich des BVwG. [...]"



