

Volksanwaltschaft (Hrsg)

Die Volksanwaltschaft und die Gemeinden

Vermittlerrolle zwischen Bevölkerung und Behörden

- **Rechtliche Grundlagen und Kompetenzen**
- **Kontrolle von Missständen in der Verwaltung**
- **Schutz und Förderung der Menschenrechte**

Autorenverzeichnis:

Mag.^a Manuela Albl

manuela.albl@volksanwaltschaft.gv.at

Mag. Johannes Carniel

johannes.carniel@volksanwaltschaft.gv.at

Mag. Nicole Dopita

nicole.dopita@volksanwaltschaft.gv.at

Mag.^a Teresa Exenberger

teresa.exenberger@volksanwaltschaft.gv.at

MMag.^a Sophia Gebefügi

sophia.gebefuegi@volksanwaltschaft.gv.at

Mag.^a Marlene Heller

marlene.heller@vgw.wien.gv.at

Mag. Alexander Henn

a.henn@schoenherr.eu

Dr. Martin Hiesel

martin.hiesel@volksanwaltschaft.gv.at

Jasmin Holzmann, Bakk.

jasmin.holzmann@volksanwaltschaft.gv.at

Mag. Markus Huber

markus.huber@volksanwaltschaft.gv.at

Dr. Peter Kastner

peter.kastner@volksanwaltschaft.gv.at

Mag.^a Agnieszka Kern, MA

agnieszka.kern@volksanwaltschaft.gv.at

Univ.-Doz. Dr. Wolfgang Kleewein

wolfgang.kleewein@volksanwaltschaft.gv.at

Mag.^a Agnes Lier

agnes.lier@volksanwaltschaft.gv.at

Mag.^a Nadine Riccabona, MA

nadine.riccabona@volksanwaltschaft.gv.at



Dr. Walter Leiss
Generalsekretär Gemeindebund



Bgm. Mag. Alfred Riedl
Präsident Gemeindebund

Vorwort

Sehr geehrte Leserin! Sehr geehrter Leser!

Die Volksanwaltschaft ist seit mehr als 40 Jahren wichtige Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger bei Beschwerden über die öffentliche Verwaltung. Als Ombudsstelle hat sie dabei eine wichtige Rolle innerhalb des österreichischen Verwaltungssystems und ist für Beschwerdeführer und Verwaltungsebene gleichermaßen eine anerkannte unabhängige Prüfinstanz. Die Volksanwälte genießen großes Vertrauen, quer über alle Bevölkerungsschichten und auch in allen Gebietskörperschaften.

Das Kontrollorgan Volksanwaltschaft ist auch ein wichtiger Partner für Bund, Länder und besonders die Gemeinden. Ihre Berichte und auch die regelmäßigen Themenschwerpunkte im ORF-Bürgeranwalt unterstützen auch Gemeinden dabei, den Gesetzgeber auf Fehlentwicklungen in den verschiedensten Gesetzesmaterien aufmerksam zu machen. Sie ist aber auch Partnerin der Gemeinden, wenn Bürgerinnen und Bürger mit rechtskonformen Entscheidungen der Gemeinde nicht einverstanden sind. Dann ist die Volksanwaltschaft eine Schlichtungsstelle, die von Bürgern und Gemeinden gleichermaßen akzeptiert wird. Mit den regelmäßigen Sprechstunden in den Bezirken und Regionen des Landes bietet die Volksanwaltschaft eine unbürokratische Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger, die von vielen Gemeinden auch regelmäßig in den Gemeindeblättern kommuniziert wird.

Klar ist aber: Die Beschwerde an die Volksanwaltschaft sollte immer der letzte Schritt sein. Die Gemeinden sind bemüht, durch ihre bürgernahe transparente Verwaltung und durch das direkte Gespräch Lösungen für die verschiedensten Herausforderungen zu finden. Aktuelle Zahlen zeigen uns, dass nur ein kleiner Teil der Beschwerden an die Volksanwaltschaft Missstände der Gemeindeverwaltungen aufzeigt. Diese Missstände

gilt es dann rasch im Sinne der Betroffenen zu beheben und allenfalls auch Gesetzesänderungen oder Klarstellungen zu treffen.

Die Volksanwaltschaft ist aber auch für die Gemeinde als Beschwerdeführerin gegen Missstände anderer Verwaltungsebenen eine wichtige Anlaufstelle, wenn wir etwa an die Thematik rund um Eisenbahnkreuzungen denken. Bei solchen Fällen ist das Kontrollorgan mit der jahrzehntelangen Erfahrung und Prüfungstätigkeit eine wichtige Stütze für die Gemeinden.

Die vorliegende Schriftenreihe soll einen übersichtlichen Einblick in die Arbeit der Volksanwälte geben und dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und der Volksanwaltschaft weiter zu vertiefen.

Herzlichst

Generalsekretär Gemeindebund
Dr. Walter Leiss

Präsident Gemeindebund
Bgm. Mag. Alfred Riedl

Wien, Dezember 2018



Bildnachweis: Volksanwaltschaft/Posti

Dr. Günther Kräuter
Volksanwalt

Dr. Gertrude Brinek
Volksanwältin

Dr. Peter Fichtenbauer
Volksanwalt

Vorwort des Kollegiums der Volksanwaltschaft

Liebe Leserin, lieber Leser!

Seit mehr als 40 Jahren überprüft die Volksanwaltschaft als nichtgerichtliche Rechtsschutz-Einrichtung die öffentliche Verwaltung in Österreich. Dabei steht sie allen Menschen bei Problemen mit Ämtern und Behörden zur Seite. Darüber hinaus besucht die Volksanwaltschaft mit ihren Kommissionen Einrichtungen, in denen es zum Entzug oder zur Einschränkung der persönlichen Freiheit kommt oder kommen kann, etwa in Justizanstalten oder Pflegeheimen. Ihre Aufgabe ist es, präventiv für die Einhaltung der Menschenrechte zu sorgen.

Die Volksanwaltschaft überprüft dabei auch die Verwaltung auf Landes- und Gemeindeebene. Inhaltlich beziehen sich die meisten Beschwerden auf alltägliche Herausforderungen der Bürgerinnen und Bürger wie die Mindestsicherung und die Jugendwohlfahrt, die Raumordnung und das Baurecht, das Staatsbürgerschaftswesen und die Straßenpolizei, aber auch auf Gemeindeangelegenheiten. In ca 80 Prozent aller Prüffälle stellt die Volksanwaltschaft auf Gemeindeebene jedoch keinen Missstand in der Verwaltung fest.

Jeder einzelne Beschwerdefall und jeder festgestellte Missstand machen deutlich, mit welchen Problemen die Bevölkerung im Kontakt mit den Behörden konfrontiert ist und welche menschlichen Schicksale hinter den Beschwerden liegen. Auf der Grundlage der durchgeführten Prüfverfahren ist es der Volksanwaltschaft möglich, Schwachstellen und Fehlentwicklungen in der Verwaltung zu identifizieren und aufzuzeigen. Über diese Tätigkeit berichtet die Volksanwaltschaft regelmäßig an den Nationalrat, den Bundesrat und

die Landtage. Durch ihre Anregungen an den Gesetzgeber leistet die Volksanwaltschaft einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung des Rechts und der Demokratie in Österreich.

Der vorliegende RFG-Band soll dazu dienen, den Gemeinden mit ihren Bürgerinnen und Bürgern die Institution „Volksanwaltschaft“ und ihre Arbeit näher zu bringen. Die Volksanwaltschaft wirkt dabei in einem konstruktiven Prozess mit, der wesentlich von den Bediensteten der österreichischen Verwaltung auf allen Ebenen – Bund, Ländern und Gemeinden – gesteuert und „gelebt“ wird.

In der vorliegenden Ausgabe wird der Versuch unternommen, zu wesentlichen Elementen der Tätigkeit Auskunft zu geben. Die Basis dafür ist die Darstellung der Entstehung der Volksanwaltschaft, ihrer Rechtsgrundlagen und Aufgaben. Ein zentrales Element für das Verständnis der Tätigkeit der Volksanwaltschaft ist der Begriff des Missstandes in der Verwaltung. Kapitel 2.2 widmet sich dabei detailliert insbesondere seiner Auslegung auf Ebene der Gemeinde. Wie die Volksanwaltschaft im Bereich der Förderung der Menschenrechte vorgeht, erfahren Sie in Kapitel 3. Der darauf folgende Abschnitt widmet sich der Berichtstätigkeit der Volksanwaltschaft in Kooperation mit dem Parlament und den Landtagen. In Kapitel 5 können Sie nachlesen, welche Bedeutung der unmittelbare Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern für die Volksanwaltschaft hat, wie die Sprechtagge organisiert sind und welche Bedeutung der ORF-Sendung „Bürgeranwalt“ zukommt. Abschließend können Sie sich im letzten Kapitel einen Überblick über Zahlen und Daten zur Arbeit der Volksanwaltschaft verschaffen.

Wir sind davon überzeugt, dass diese Ausgabe für Sie eine wichtige Unterstützung sein kann, und hoffen, dass ein besseres Verständnis der Tätigkeit der Volksanwaltschaft die Zusammenarbeit mit den Gemeinden weiter stärken wird.

Ihre Volksanwaltschaft

Volksanwalt
Dr. Günther Kräuter

Volksanwältin
Dr. Gertrude Brinek

Volksanwalt
Dr. Peter Fichtenbauer

Inhaltsverzeichnis

1. Die Volksanwaltschaft	7
1.1 Die Geschichte der Volksanwaltschaft	7
1.2 Warum braucht man die Volksanwaltschaft?	10
1.3 Rechtsgrundlagen der Volksanwaltschaft	12
1.4 Die Aufgaben der Volksanwaltschaft	16
1.4.1 Die Volksanwaltschaft als nachprüfendes Verwaltungskontrollorgan ..	16
1.4.2 Die Volksanwaltschaft als Menschenrechtsschutzorgan	18
1.4.3 Die Volksanwaltschaft als parlamentarisches Hilfsorgan	18
1.4.4 Die Volksanwaltschaft als unabhängiges Bürgerinformationsorgan ...	19
1.5 Wer ist die Volksanwaltschaft?	19
2. Kontrolle von Missständen	22
2.1 Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	22
2.1.1 Kurzüberblick	22
2.1.2 Kontrolle von Missständen in der Verwaltung	23
2.1.2.1 Die Individualbeschwerde	23
2.1.2.2 Die amtswegige Prüfung gem Art 148 a Abs 2 B-VG	24
2.1.3 Entscheidung über die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	24
2.2 Der Missstand in der Gemeindeverwaltung	25
2.2.1 Zum Begriff des Missstandes	25
2.2.2 Missstand und rechtswidriges Verhalten	27
2.2.3 Missstand und rechtmäßiges Verhalten	29
2.2.4 Der Missstand in der nicht hoheitlichen Verwaltung	30
2.2.5 Veranlassungen zur Behebung von Missständen	32
2.3 Das Recht auf gute Verwaltung	34
2.4 Die Bedeutung der Volksanwaltschaft auf Gemeindeebene	36
2.4.1 Gesetzesvollzug und Dienstleistung	36
2.4.2 Bürgernähe	37
2.4.3 Spannungsverhältnis zwischen Gesetz und Service	38
2.4.4 Behebung des Missstandes und Entschuldigung	39
2.5 Der Ablauf eines Prüfverfahrens	39
2.5.1 Kurzüberblick	39
2.5.2 Wie wird ein Prüfverfahren eingeleitet?	39
2.5.3 Wie prüft die Volksanwaltschaft?	40
2.5.4 Wie endet ein Verfahren und was sind seine Folgen?	40
3. Schutz und Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft ..	42
3.1 Die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft	42
3.1.1 Kontrolle von Orten der Freiheitsentziehung	43

3.1.2 Die Beobachtung und begleitende Überprüfung bei der Ausübung von unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ..	45
3.1.3 Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen	46
3.2 Die Kontrollbefugnisse vor Ort	48
3.3 Die von der Volksanwaltschaft eingesetzten Kommissionen	50
3.4 Exkurs: Der Menschenrechtsbeirat	51
3.5 Der Ablauf eines Besuches	53
3.5.1 Vorbereitung eines Besuches	53
3.5.2 Durchführung eines Besuches	53
3.5.3 Erstellung des Protokolls	54
3.6 Das Vorhalteverfahren (Konsultationsverfahren)	55
4. Die Berichtstätigkeit der Volksanwaltschaft	57
5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Volksanwaltschaft	59
5.1 Sprechtag	59
5.2 Bürgermeister beim ORF-„Bürgeranwalt“	61
6. Die Arbeit der Volksanwaltschaft in Zahlen	64
6.1 Kontrolle der öffentlichen Verwaltung	64
6.2 Präventive Menschenrechtskontrolle	65
Autorenverzeichnis	69
Reihenübersicht	71

MMag.^a Sophia Gebefügi und Mag. Marlene Heller

1. DIE VOLKSANWALTSCHAFT

1.1 Die Geschichte der Volksanwaltschaft

2017 feierte die Volksanwaltschaft ein besonderes Jubiläum – ihr 40-jähriges Bestehen. In dieser Zeit hat sie sich erfolgreich Bürgerbeschwerden über die öffentliche Verwaltung angenommen. Vor der Aufnahme ihrer Arbeit im Jahre 1977 stand jedoch ein langer Entstehungsprozess.

Erste Überlegungen zur Errichtung eines Organs zur Kontrolle der Verwaltung wurden bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts angestellt. So sprach Hans Kelsen im Jahr 1929 von der Notwendigkeit, einen „Anwalt der Verfassung“¹ einzurichten. Die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs griffen diesen Gedanken im Jahr 1948 auf und plädierten, wie Kelsen, für die Einrichtung eines „Anwalts des öffentlichen Rechts“ mit der Kompetenz eine Gesetzes- und Verordnungsprüfung zu beantragen. Wenngleich sich diese Modelle von der heutigen Volksanwaltschaft unterscheiden, begründeten sie dennoch einen Denkanstoß und führten die Notwendigkeit einer unabhängigen Kontrolleinrichtung der Verwaltung vor Augen. In den darauffolgenden Jahren (1950–1960) konkretisierten sich die diesbezüglichen – zunächst nur theoretischen – Vorstellungen unter Einfluss der Modelle skandinavischer Ombudsman-Einrichtungen.

Die Wurzeln des Ombudsmanswesens finden sich im Jahr 1809 in Schweden, wo in der Verfassung ein Aufsichtsbeamter des Parlaments verankert wurde, der bis heute in dieser Form als Ombudsman die Verwaltung kontrolliert.² Der dabei verwendete Begriff „Ombudsman“ ist eine Ableitung des alttümlichen schwedischen Worts „ombud“, das so viel bedeutet wie Macht oder Autorität.³ Die Etablierung einer Kontrolleinrichtung nach diesem Vorbild setzte sich zunächst in Finnland (1919), Dänemark (1953) und Norwegen (1963) durch. Schließlich wurde auch in Großbritannien (1967) eine ähnliche Institution eingerichtet.

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage 1971 verdeutlichen, dass man hierzulande „einem Vorbild aus dem skandinavischen, neuerdings auch aus dem angelsächsischen Rechtskreis“⁴ folgen wollte. Für diesen ersten Entwurf, der eine neue Rechtsschutzeinrichtung vorsah, die die Möglichkeit gehabt hätte, für Bürgerinnen und Bürger Rechtsmittel zu erheben, ließ sich jedoch keine Mehrheit im Nationalrat finden. Auch nach weiteren Überarbeitungen des Entwurfs war es nicht möglich, einen politischen Konsens im Par-

¹ Vgl. *Schönherr*, Volksanwaltschaft (1977) 114.

² Vgl. *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 a B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österr Bundesverfassungsrecht Rz 1.

³ Vgl. *Svenska Akademien* (Hrsg), Svenska Akademiens ordlista över svenska språket (2006).

⁴ RV 131 BlgNR 13. GP.

1. Die Volksanwaltschaft

lament herzustellen. Insbesondere die ursprünglich vorgesehene Befugnis zur Bekämpfung rechtskräftiger Bescheide stieß mehrfach auf Kritik.⁵ Schließlich konnte im Jahr 1976 ein Gesetzesentwurf von der Regierung vorgelegt werden, der ein Jahr später – in geänderter Fassung – einstimmig von den Abgeordneten angenommen wurde.

Die letztlich gewählte Form der Kontrolleinrichtung der Verwaltung folgte dem dänischen Modell. Der Ombudsman in Dänemark bekämpft einfach und unbürokratisch Rechtsverstöße und Unbilligkeiten in der Verwaltung. Er verfügt hierbei nicht über rechtliche Zwangsmittel, sondern stützt sich auf persönliche Autorität und Publizität.⁶

Nach diesem dänischen Vorbild ist es Aufgabe der Volksanwaltschaft, die Verwaltung zu kontrollieren, nicht jedoch in individuelle Verfahren einzugreifen. Anders als in früheren Entwürfen soll sie keine Rechtsschutzeinrichtung im klassischen Sinn sein, die für die Hilfesuchenden Rechtsmittel einbringen kann. Beschwerden sollen vielmehr daraufhin geprüft werden, ob sie gerechtfertigt sind. In einem solchen Fall sollen in einem weiteren Schritt Empfehlungen an die Verwaltung ergehen, „wie dem Beschwerdevorbringen abgeholfen werden kann“⁷. Es soll dadurch keine Alternative, sondern eine Ergänzung des etablierten Rechtsschutzsystems geschaffen werden. Dahinter steht die Idee einer subsidiären Überprüfung für den Fall, dass ein Rechtsmittel nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht.⁸

Dass der Gesetzgeber dem „verfassungsrechtlichen Experiment“⁹ nach der langen Vorbereitungsphase mit anfänglicher Skepsis begegnete, zeigt auch der Umstand, dass das Gesetz zunächst nur auf sechs Jahre, bis zum 30. Juni 1983, befristet wurde. Da die Volksanwaltschaft jedoch schnell an Vertrauen und Ansehen gewinnen konnte und eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung genoss – was sich insbesondere in der steigenden Beschwerdeanzahl ausdrückte – wurde die Volksanwaltschaft noch vor Ablauf der Frist mit Bundesverfassungsgesetz vom 1. 7. 1981 als siebentes¹⁰ Hauptstück in das B-VG eingefügt.¹¹

Nach überwiegender Auffassung ist die Volksanwaltschaft durch ihre verfassungsgesetzliche Einrichtung im System der Gewaltenteilung als parlamentarisches Hilfsorgan einzuordnen. Sie ist somit ein nachprüfendes Verwaltungskontrollorgan, das organisatorisch sowie funktionell der Staatsfunktion der Gesetzgebung – und nicht jener der Vollziehung – angehört.¹² Hinsichtlich ihrer Prüfungsakten besteht daher keine Möglichkeit, diese bei den Verwaltungsgerichten oder den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechtes anzufechten.

⁵ Vgl. *Thienel*, Art 148 a B-VG, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill/Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht 5.

⁶ Vgl. *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 a B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österr Bundesverfassungsrecht Rz 1.

⁷ EB zur RV 94 BlgNR 14. GP.

⁸ Siehe dazu näher Kapitel 2.1.

⁹ *Rossmann*, Die Volksanwaltschaft in Österreich (1985).

¹⁰ Seit BGBl I 2008/2 wird die Volksanwaltschaft im achten Hauptstück der Bundesverfassung geregelt.

¹¹ Vgl. *Kucsko-Stadlmayer*, Die Volksanwaltschaft als Rechtsschutzeinrichtung, in *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (Hrsg), Festschrift 75 Jahre Bundesverfassung 559.

¹² Vgl. *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 a B-VG, B-VG Kommentar 10.

Dass die Volksanwaltschaft auch großes Vertrauen seitens des Gesetzgebers genießt, zeigen die Kompetenzerweiterungen, die der Nationalrat im Laufe der Zeit beschloss. Mit B-VG Novelle 1986 wurde den Mitgliedern der Volksanwaltschaft das Recht eingeräumt, an den Verhandlungen über die Berichte der Volksanwaltschaft des Nationalrates sowie seiner Ausschüsse teilzunehmen.¹³ Im Jahr 1988 wurde ihr die Mitwirkung an der Erledigung der an den Nationalrat gerichteten Petitionen und Bürgerinitiativen übertragen. Zudem wurde ihr die Möglichkeit eingeräumt, nicht nur obersten Verwaltungsorganen, sondern auch Organen der Selbstverwaltung sowie weisungsfreien Behörden Empfehlungen zu erteilen.¹⁴ 1997 erfolgte eine Ausweitung ihrer jährlichen Berichtstätigkeit nicht nur dem Nationalrat, sondern auch dem Bundesrat gegenüber.¹⁵ Seit 2008 obliegt der Volksanwaltschaft die Prüfung von Säumnissen eines Gerichts mit der Vornahme einer Verfahrenshandlung.¹⁶

Die bislang größte Kompetenzerweiterung erhielt die Volksanwaltschaft mit dem verfassungsgesetzlichen Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Jahr 2012.¹⁷ Mit der Umsetzung des UN-Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) sowie der Regelungen der UN-Behindertenrechtskonvention wurde der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen die Aufgabe übertragen, präventiv staatliche und private Einrichtungen zu überprüfen, in denen es zum Entzug oder der Beschränkung der Freiheit kommen kann. Darüber hinaus überprüft bzw besucht die Volksanwaltschaft Einrichtungen und Programme für Menschen mit Behinderungen, um Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch zu verhindern. Hinzu kommt die Beobachtung und begleitende Überprüfung der Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt durch die Exekutive, inklusive Abschiebungen.

Zuletzt wurde die Volksanwaltschaft vom Nationalrat mit einer weiteren sehr sensiblen und verantwortungsvollen Aufgabe betraut. Die neu eingerichtete Rentenkommission der Volksanwaltschaft befasst sich seit Juli 2017 mit den Anträgen auf Gewährung einer Heimopferrente. Betroffene von Gewalt und Missbrauch in Heimen und bei Pflegefamilien – und seit dem Sommer 2018 auch in Krankenanstalten – erhalten eine monatliche Zusatzrente von 300 Euro.¹⁸

Eine wichtige Rolle kommt der Volksanwaltschaft außerdem auf internationaler Ebene zu. Sie ist Sitz des Generalsekretariates des International Ombudsman Institute (IOI), das Ombudsman-Einrichtungen weltweit vernetzt und unterstützt. Das Generalsekretariat wird von einem Mitglied der Volksanwaltschaft geleitet.

¹³ B-VG-Novelle 1986 BGBl 212; Art 148 d B-VG.

¹⁴ B-VG-Novelle 1988 BGBl 685; Art 148 a B-VG.

¹⁵ BGBl 1997/87; Art 148 d B-VG.

¹⁶ BGBl I 2008/2.

¹⁷ Vgl Art 148 a Abs 3 B-VG; siehe dazu näher Kapitel 3.

¹⁸ BGBl I 2017/69.

1.2 Warum braucht man die Volksanwaltschaft?

In einer nahezu vollständig „verwalteten Welt“¹⁹ werden die Menschen im Laufe ihres Lebens mit vielen verschiedenen Rechtsvorschriften konfrontiert. Manche davon entsprechen nicht ihrem Gerechtigkeitsempfinden und sie fühlen sich vom Staat unfair oder unbillig behandelt. Das Nichtdurchschauen komplizierter Zusammenhänge kann ein Gefühl der Hilflosigkeit und Ohnmacht dem Staat und seinen Beamtinnen und Beamten gegenüber hervorrufen. Eine unfreundliche Behandlung durch ein Verwaltungsorgan kann selbst bei Gesetzeskonformität des Verwaltungsaktes den Eindruck entstehen lassen, der Verwaltung „machtlos ausgeliefert“²⁰ zu sein.

Zweifellos besteht in Österreich ein mittlerweile nahezu lückenloses Rechtssystem. Da der Mensch aber „nicht nur Rechtssubjekt, sondern ein lebendes Wesen mit ganz individuellen Sorgen und Nöten“²¹ ist, gibt es Bereiche, in denen die bestehenden Rechtsschutzeinrichtungen tatsächliche oder vermeintliche Ungerechtigkeiten nicht bekämpfen können. So gibt es im klassischen Rechtssystem beispielsweise keine Möglichkeit, das oben erwähnte unfreundliche Verhalten des Verwaltungsorgans geltend zu machen.

Die Volksanwaltschaft vermag jedoch in solchen Fällen als „politisches Interventionsorgan“²² zwischen den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern und der staatlichen Verwaltung zu vermitteln. Sie kann sich dem subjektiven Unrechtsempfinden der Menschen annehmen und mit persönlicher Anteilnahme begegnen.²³ In vielen Fällen liegt jedoch kein Fehlverhalten einer Verwaltungsbehörde vor. Die Aufgabe der Volksanwaltschaft ist es dann, die Gesetze zu erklären und zu einem besseren Verständnis der Verwaltungsentscheidungen beizutragen. Die komplexen Zusammenhänge versucht sie, den Hilfesuchenden in einer verständlichen Sprache – statt in einer durch Paragraphen verfremdeten Ausdrucksweise – näher zu bringen.

Als objektive Beschwerdeinstanz kann sie dazu beitragen, „das Verhältnis des Einzelnen zur Verwaltung zu verbessern“ [. . .] und das Gefühl der Ohnmacht [. . .] gegenüber der Verwaltung zurückzudrängen“²⁴. Neben dieser „Klimaveränderung“²⁵ zwischen der Verwaltung und den Menschen dient die vermittelnde Tätigkeit der Volksanwaltschaft gleichzeitig auch als „Motivierung bzw. Unterstützung der Verwaltungsorgane, ihre Aufgabe so zu erfüllen, wie es der Bürger in einem serviceorientierten, sozialen Rechtsstaat

¹⁹ Schönherr, Volksanwaltschaft (1977) 123.

²⁰ EB zur RV 94 BlgNR 14. GP.

²¹ EB zur RV 94 BlgNR 14. GP.

²² Thienel, Art 148 a B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill/Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht 3.

²³ Vgl Kucsko-Stadlmayer, Die Volksanwaltschaft als Rechtsschutzeinrichtung, in Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hrsg), Festschrift 75 Jahre Bundesverfassung 562.

²⁴ EB zur RV 94 BlgNR 14. GP.

²⁵ Klecatsky/Pickl, Die Volksanwaltschaft. Rechtsgrundlagen der österreichischen Volksanwaltschaft, des Tiroler und des Vorarlberger Landesvolksanwalts samt Kommentar 19.

1.2 Warum braucht man die Volksanwaltschaft?

und einer humanen Demokratie erwarten darf“.²⁶ Der Volksanwaltschaft ist es stets ein Anliegen, ihren Beitrag dazu zu leisten, „nicht den Menschen zu verstaatlichen, sondern den Staat zu vermenschlichen“.²⁷

Ein weiteres großes Tätigkeitsfeld betrifft die Hilfestellung für Bürgerinnen und Bürger, die im bestehenden Rechtsschutzsystem keine Möglichkeit haben, ihr Recht durchzusetzen. Dies kann beispielsweise in der fehlenden Parteistellung in einem Verwaltungsverfahren begründet sein. Ähnlich gelagert sind Fälle, in denen Menschen, die einen Missstand vermuten, kein Rechtsmittel mehr zur Verfügung steht, da sie dieses nicht fristgerecht eingebracht haben oder der verwaltungsbehördliche Instanzenzug bereits ausgeschöpft ist.²⁸ Nicht wenige – insbesondere finanziell schwächer gestellte – Menschen entscheiden sich auch bewusst gegen die (gerichtliche) Durchsetzung ihrer Rechte, da sie von möglichen Kosten und der Verfahrensdauer abgeschreckt werden. Bei derartigen Beschwerden kann die Volksanwaltschaft die Verwaltungsakte auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen und bei der Behörde gegebenenfalls die Behebung des Missstandes anregen bzw eine förmliche Empfehlung aussprechen und so auf einen rechtskonformen Zustand hinarbeiten.

Darüber hinaus gibt es Bereiche in der Verwaltung, die nicht durch das Rechtsschutzsystem abgedeckt sind. Dazu gehört insbesondere die zunehmend an Bedeutung gewinnende Privatwirtschaftsverwaltung²⁹ – also jener Bereich, in dem der Staat wie ein privater Unternehmer auftritt. Da die Verwaltungsgerichtsbarkeit sich nur auf die Hoheitsverwaltung erstreckt, sind für die gerichtliche Kontrolle der privatrechtlichen Verwaltung die ordentlichen Gerichte zuständig. In der Regel gibt es jedoch auf privatrechtsförmiges Handeln des Staates keinen Rechtsanspruch, sodass mangels Klagslegitimation letztendlich nur die Volksanwaltschaft ermöglicht, auch diesen Bereich einer Kontrolle zugänglich zu machen.³⁰

Die Volksanwaltschaft kann gem Art 148 a Abs 2 B-VG von Amts wegen prüfen, wenn sie vermutet, dass ein Missstand in der Verwaltung vorliegt. Sie kann daher im Rahmen eines amtswegigen Vorgehens nicht nur die in den Beschwerdevorbringen behaupteten Fehlleistungen überprüfen, sondern ist vielmehr berechtigt, ihre Prüfungstätigkeit über ein Beschwerdevorbringen hinaus auszuweiten. Überdies kann sie auch ohne jede Beschwerde oder Anlassfall eine Prüfung vermuteter Missstände durchführen. In Betracht kommt damit auch die Prüfung von Sachverhalten, die der Volksanwaltschaft beispielsweise durch Medienberichterstattung zur Kenntnis gelangen.³¹ Da auch ein Verstoß gegen die Grundsätze einer guten und bürgerfreundlichen Verwaltung³² einen Missstand

²⁶ *Pickl*, Die Volksanwaltschaft – ein Fall für das „sanfte Recht“. Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (1987) 134.

²⁷ *Korosec*, Die Arbeit der Volksanwaltschaft (2001) 21.

²⁸ Vgl Art 148 a Abs 1 B-VG.

²⁹ ZB die Gewährung von Förderungen.

³⁰ Vgl *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2014) 124.

³¹ Vgl *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 a B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österr Bundesverfassungsrecht Rz 32.

³² Vgl Art 41 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

1. Die Volksanwaltschaft

darstellen kann, kann die Volksanwaltschaft somit zu einer Verbesserung der Verwaltungspraxis beitragen.

Durch die gesammelten Erfahrungen ihrer Prüfungstätigkeit hat die Volksanwaltschaft die Möglichkeit, in den regelmäßigen Tätigkeitsberichten den Bundes- und Landesgesetzgeber auf Missstände hinzuweisen und dementsprechende Gesetzesänderungen anzuregen. Die Gesetzgeber – Nationalrat und Landtage – profitieren wiederum von den Erfahrungswerten der Volksanwaltschaft und haben hierdurch die Möglichkeit, ihre parlamentarische Kontrollfunktion wirksamer wahrzunehmen.

Als Menschenrechtshaus der Republik schützt und fördert die Volksanwaltschaft die Einhaltung der Menschenrechte in Österreich. Hierzu werden durch die Volksanwaltschaft und ihre regionalen Kommissionen präventive Menschenrechtskontrollen an Orten einer Freiheitsentziehung³³ sowie in Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind³⁴, durchgeführt. Prüfkompetenz kommt der Volksanwaltschaft darüber hinaus hinsichtlich der Beobachtung und überprüfenden Begleitung bei der Ausübung von unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu.³⁵ Neben der Tätigkeit der präventiven Menschenrechtskontrolle kann sich jeder Mensch bei der Volksanwaltschaft als nachprüfender Kontrollinstitution wegen behaupteter Verletzung der Menschenrechte beschweren.

MMag.^a Sophia Gebefügi und Mag.^a Marlene Heller

1.3 Rechtsgrundlagen der Volksanwaltschaft

Bereits die erstmalige rechtliche Verankerung der Volksanwaltschaft – außerhalb des B-VG – ist geprägt von einer Besonderheit, der (zunächst sechsjährigen) Befristung eines Bundesverfassungsgesetzes – was durchaus eine Seltenheit darstellt. Dieser politische Kompromiss ist wohl auf die damalige Neuartigkeit einer derartigen Kontrolleinrichtung sowie deren Fremdartigkeit innerhalb des Rechtsschutzsystems des B-VG zurückzuführen.³⁶

Aufgrund der alsbaldigen Bewährung der Volksanwaltschaft wurde die zeitliche Befristung des Gesetzes jedoch bereits nach vier Jahren aufgehoben und die Normen nahezu unverändert in die Stammfassung der österreichischen Bundesverfassung aufgenommen. Die restlichen einfachgesetzlichen Regelungen des ursprünglichen Bundesgesetzes, vorwiegend betreffend die Organisation und Verfahrensabläufe innerhalb der Volksanwaltschaft, wurden als „Volksanwaltschaftsgesetz 1982“ wiederverlautbart.³⁷

³³ Siehe hierzu Kapitel 3.1.1.

³⁴ Siehe Kapitel 3.1.3.

³⁵ Siehe Kapitel 3.1.2.

³⁶ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 a B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österr Bundesverfassungsrecht, B-VG Kommentar 4.

³⁷ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 a B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österr Bundesverfassungsrecht, B-VG Kommentar 12.

Heute beinhaltet es zudem die rechtlichen Rahmenbedingungen der in Art 148 Abs 3 B-VG verankerten Kompetenzen betreffend den Schutz und die Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft.

Gemäß Art 148 a B-VG obliegt der Volksanwaltschaft aus föderalistischen Gründen lediglich die Kompetenz, die (gesamte) Bundesverwaltung auf behauptete Missstände hin zu überprüfen.³⁸ Gemeint ist dabei jedoch nicht nur die hoheitliche, sondern auch die privatwirtschaftliche Verwaltung des Bundes.³⁹ Der Begriff „Bundesverwaltung“ umfasst ebenfalls die mittelbare Bundesverwaltung, Tätigkeiten der Gemeinden und anderer Selbstverwaltungskörper im übertragenen Wirkungsbereich. Das privatrechtliche Handeln vom Bund verschiedener „ausgegliederter“ Rechtsträger unterliegt hingegen nicht der Kontrolle der Volksanwaltschaft.⁴⁰

Den Ländern stellt es der Bundesverfassungsgesetzgeber nach Art 148 i B-VG frei, sich „für den Bereich der Verwaltung des betreffenden Landes“ in den jeweiligen Landesverfassungen der Kontrolle der Volksanwaltschaft zu unterwerfen.

- ▶ Für die Bundeshauptstadt Wien erfolgte dies durch das Landesverfassungsgesetz vom 17. 3. 1978, LGBl 1978/14 (jetzt: § 139 a Wiener Stadtverfassung, LGBl 1968/28 idgF);
- ▶ für das Land Steiermark durch das Landesverfassungsgesetz vom 17. 12. 1979, LGBl 1980/7 (jetzt: § 35 Steiermärkisches Landesverfassungsgesetz LGBl 1960/1 idgF);
- ▶ für das Land Salzburg durch das Landesverfassungsgesetz vom 13. 7. 1977, LGBl 61, mit dem für den Bereich des Landes Salzburg die Volksanwaltschaft für zuständig erklärt wird (jetzt: Art 56 Salzburger Landes-Verfassungsgesetz, LGBl 1999/25 idgF);
- ▶ für das Land Niederösterreich durch das Verfassungsgesetz über die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft für den Bereich der Verwaltung des Landes Niederösterreich, LGBl 0003-01/1980 (in Kraft getreten am 1. 1. 1981);
- ▶ für das Land Oberösterreich durch das Landes-Verfassungsgesetz vom 6. 3. 1980, LGBl 28, betreffend die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft für den Bereich der Verwaltung des Landes Oberösterreich (jetzt: Art 68 Oberösterreichisches Landes-Verfassungsgesetz, LGBl 1998/17 idgF);
- ▶ für das Land Kärnten im Landes-Verfassungsgesetz vom 31. 1. 1980, LGBl 25 über die Volksanwaltschaft für den Bereich der Verwaltung des Landes Kärnten;
- ▶ sowie für das Land Burgenland durch das Landes-Verfassungsgesetz vom 14. 9. 1981, LGBl 42, über die Verfassung des Burgenlandes (Art 70 Burgenländisches Landes-Verfassungsgesetz, LGBl 1981/42 idgF)

³⁸ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 a B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österr Bundesverfassungsrecht, B-VG Kommentar 12.

³⁹ *Öhlinger*, Verfassungsrecht (2014) 124 FN 1.

⁴⁰ VfSlg 13.323/1992.

1. Die Volksanwaltschaft

Die Länder Tirol und Vorarlberg haben von der Ermächtigung des Art 148 i Abs 1 B-VG Abstand genommen und gem Art 148 i Abs 2 B-VG eigene Landesvolksanwaltschaften eingerichtet.

Korrespondierend zum Begriff der Bundesverwaltung ist auch hinsichtlich der Kontrolle der Landesverwaltung die Verwaltung im funktionellen Sinn (einschließlich Privatwirtschaftsverwaltung) gemeint. Da es sich aus staatsrechtlicher Sicht auch bei der nicht-hoheitlichen Tätigkeit der Gemeinden um eine Aufgabe des Vollzugsbereiches der Länder (vgl Art 116 Abs 2 iVm Art 119 a Abs 2 und 3 B-VG) handelt, ist diese ebenfalls umfasst.⁴¹

Ob schließlich die Begründung einer eingeschränkten Kontrolle durch die Volksanwaltschaft mittels Landesverfassungsgesetzes möglich sein soll, ist fraglich⁴². Überwiegend wird jedoch die Ansicht vertreten, dass eine Reduktion der Kontrollmöglichkeit bei grundsätzlicher Unterstellung aufgrund der umfassenden Formulierung von Art 148 i Abs 1 B-VG nicht möglich ist.⁴³

Gemäß Art 148 g B-VG ist die Volksanwaltschaft als Kollegialorgan konzipiert.⁴⁴ Demnach wählt der Nationalrat drei Volksanwältinnen und Volksanwälte für eine Funktionsperiode von sechs Jahren, nachdem von den drei mandatsstärksten Parteien Vorschläge für die zu wählenden Personen erstattet wurden. Eine einmalige Wiederwahl ist zulässig. Der Vorsitz der Volksanwaltschaft wechselt jährlich zwischen den Mitgliedern des Kollegiums.

Den näheren Aufbau und die Organisation der Volksanwaltschaft regelt die (verfassungs-)gesetzlich⁴⁵ vorgesehene Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft (GeO); die Aufteilung der einzelnen Kompetenzbereiche auf die drei Geschäftsbereiche übernimmt die ebenfalls dort normierte Geschäftsverteilung (GeV). Gewisse allgemeine Angelegenheiten wie Berichte an den Nationalrat, die Landtage oder Anträge an den Verfassungsgerichtshof auf Prüfung einer Verordnung⁴⁶ sind davon jedoch ausgenommen. Sowohl die GeO als auch die GeV werden vom Kollegium der Volksanwaltschaft einstimmig erlassen und stellen Rechtsakte sui generis dar.⁴⁷

Die bisher größte Kompetenzerweiterung der Volksanwaltschaft erfolgte mit der im Dezember 2011 von Nationalrat und Bundesrat beschlossenen Novelle, BGBl I 2012/1⁴⁸,

⁴¹ *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill/Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht, Art 148 i B-VG, 2 ff, II. Betrauung der Volksanwaltschaft des Bundes.

⁴² *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 i B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österr Bundesverfassungsrecht, B-VG Kommentar 4.

⁴³ *Kucsko-Stadlmayer*, Art 148 i B-VG, in *Korinek/Holoubek*, Österr Bundesverfassungsrecht, B-VG Kommentar 4; auch *Mayer/Muzak*, B-VG 5/2015 Art 148 i B-VG, I.1.

⁴⁴ *Schambeck*, Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 537.

⁴⁵ Art 148 h Abs 4 B-VG, § 4 Abs 2 Volksanwaltschaftsgesetz.

⁴⁶ Vgl § 9 GeO.

⁴⁷ BVwG 31. 3. 2017, W195 2147839-1.

⁴⁸ Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe – OPCAT Durchführungsgesetz.

die notwendig war, um völkerrechtlichen Vorgaben bezüglich des Schutzes und der Förderung von Menschenrechten gerecht zu werden.

Der verfassungsrechtliche Auftrag zum Schutz der Menschenrechte als „Nationaler Präventionsmechanismus“ (NPM) der Volksanwaltschaft gründet sich daher auf das UN-Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) und die UN-Behindertenrechtskonvention⁴⁹.

Durch die Ratifizierung von OPCAT und die Übernahme aller diesbezüglichen Artikel als Staatsvertrag gem Art 50 Abs 1 Z 1 B-VG durch BGBl III 2012/190 hatte sich Österreich dazu verpflichtet, neben der bisherigen Missstandskontrolle, auch „Nationale Präventionsmechanismen“ (Art 17–23 OPCAT) einzurichten. Nach Art 19 OPCAT betreffen die Kompetenzen vor allem die Prüfungsbefugnis von Orten der Freiheitsentziehung.⁵⁰ Gemäß Art 148 a Abs 3 Z 1 B-VG soll diese vor allem durch ein Besuchs- und Überprüfungsrecht ausgeübt werden, wobei „ohne Verdacht auf ein Fehlverhalten bestimmte Einrichtungen und Orte routinemäßig“ untersucht werden können.⁵¹

Hinzu kommt Art 148 a Abs 3 Z 3 B-VG, durch den das ratifizierte UN Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen⁵² durch BGBl III 2008/155 (unter Erfüllungsvorbehalt) umgesetzt und somit die Überprüfung der Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch von Menschen mit Behinderungen durch die Volksanwaltschaft gewährleistet werden sollte. Auch im Volksanwaltschaftsgesetz fanden in Folge der Novelle einige für den Menschenrechtsschutz relevante Neuerungen ihren Eingang.⁵³ Zuletzt weitete sich der Kompetenzbereich der Volksanwaltschaft 2017 durch § 15 Heimopferrentengesetz (Verfassungsbestimmung)⁵⁴ aus, wodurch bei der Volksanwaltschaft die Einrichtung einer weisungsfreien Rentenkommission erfolgte.

Wie dargestellt, wurde die Einrichtung der Volksanwaltschaft schließlich nach ihrer Begründung 1977 trotz anfänglicher Skepsis gut angenommen, was sich nicht zuletzt in der konstanten Erweiterung ihrer gesetzlich verankerten Kompetenzen ausdrückt.

⁴⁹ Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. 12. 2006.

⁵⁰ Bertel, Menschenrechtsschutz und Volksanwaltschaft, 1. 1. 2013, SPRW 2013 VuV A 69.

⁵¹ Bertel, Menschenrechtsschutz und Volksanwaltschaft, 1. 1. 2013, SPRW 2013 VuV A 73.

⁵² Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. 12. 2006.

⁵³ Vgl § 11 ff Volksanwaltschaftsgesetz.

⁵⁴ Bundesgesetz betreffend die Rentenleistung für Opfer von Gewalt in Heimen (Heimopferrentengesetz-HOG), BGBl I 2017/69.

1.4 Die Aufgaben der Volksanwaltschaft

Aus den vorstehend dargelegten Rechtsgrundlagen lassen sich folgende bundesverfassungsgesetzlich festgelegte Aufgaben der Volksanwaltschaft⁵⁵ ableiten, die für die Tätigkeit von Gemeinden regelmäßig von besonderer Relevanz sein können:

1.4.1 Die Volksanwaltschaft als nachprüfendes Verwaltungskontrollorgan

Die wohl wichtigste Aufgabe der Volksanwaltschaft besteht darin, **Anlaufstelle für alle Menschen zu sein, die Probleme mit der staatlichen Verwaltung haben** und vermuten, Opfer eines Verwaltungsmissstandes geworden zu sein.⁵⁶

Trotz des hochentwickelten Rechtsschutzsystems der österreichischen Bundesverfassung ist der Zugang zum Recht – im Sinne der Erwirkung einer letztendlich rechtsrichtigen Entscheidung⁵⁷ – für viele Menschen mit großen Problemen verbunden. Insbesondere bildungsferne und einkommensschwache Bevölkerungsschichten, aber auch alte und kranke Menschen sind oft nicht in der Lage, ihre rechtlichen Interessen gegenüber einer scheinbar übermächtigen Verwaltung effektiv wahrzunehmen. Die Erfahrung zeigt, dass die Einbringung von Rechtsmitteln mitunter aus Gründen unterbleibt, die mit den materiellen Erfolgsaussichten der Beschreitung des vorgesehenen Rechtsschutzweges wenig bis gar nichts zu tun haben, wie beispielsweise mangelnde Rechtskenntnis, Unsicherheit über die mit Rechtsmitteln verbundenen Kostenfolgen, Angst vor Repressalien seitens der Behörde, auf deren Wohlwollen man vielleicht einmal angewiesen sein könnte, Befürchtung einer überlangen Verfahrensdauer, vermeintliche Fristversäumnisse etc.

Es liegt auf der Hand, dass derartige Phänomene dem Ziel einer möglichst weitgehenden Verwirklichung des rechtsstaatlichen Ideals einer gesetzes- und verfassungskonform handelnden Verwaltung abträglich sind. Der Rechtsstaat soll in der Praxis aber für „jeden“ und „jedermann“ da sein. Da die in Rede stehende Problematik weder durch die Ausgestaltung des materiellen Rechts noch durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen in zufriedenstellender Weise gelöst werden kann, erweist es sich als geradezu notwendig, eine Einrichtung zu schaffen, die eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Vorgangsweise der Verwaltung auch dann vornehmen kann, wenn den betroffenen Menschen ein Rechtsmittel nicht bzw nicht mehr zur Verfügung steht.

Die Volksanwaltschaft ist eine solche Einrichtung. Sie kann von jedermann kostenlos in Anspruch genommen werden, wenn ihm ein Rechtsmittel – aus welchen Gründen auch immer – nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht.⁵⁸ Wird im Zuge eines auf Grund einer

⁵⁵ Vgl dazu ausführlicher *Hiesel*, Die Funktionen der Volksanwaltschaft, JAP 2009/2010, 147, 149.

⁵⁶ Siehe dazu näher Kapitel 2.

⁵⁷ Vgl dazu die mit VfSlg 11.196/1986 beginnende Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zum rechtsstaatlichen Gebot der faktischen Effizienz des Rechtsschutzes. Siehe zu dieser – immer facettenreicher werdenden – Rechtsprechung *Hiesel*, Entwicklungen der Rechtsstaatsjudikatur des Verfassungsgerichtshofes, ÖJZ 2016, 205, 207.

⁵⁸ Art 148 a Abs 1 erster Satz B-VG.

entsprechenden Beschwerde eingeleiteten Prüfungsverfahrens die Rechtswidrigkeit eines Bescheides festgestellt, so kann die Volksanwaltschaft die Aufhebung dieses Bescheides empfehlen⁵⁹ – sofern dies im konkreten Fall rechtlich noch möglich ist.⁶⁰ Damit wird ein **wichtiger Beitrag zur Herstellung eines rechtskonformen Zustandes und somit zur faktischen Effizienz des Rechtsstaates geleistet.**

Gleiches gilt auch für die Befugnis der Volksanwaltschaft, **beim Verfassungsgerichtshof die Aufhebung von Verordnungen wegen Gesetzwidrigkeit zu beantragen.**⁶¹ Der Volksanwaltschaft wird damit ein effektives Instrument zur Bekämpfung bestimmter Missstände im Bereich der Verwaltung – der Erlassung gesetzwidriger Verordnungen – in die Hand gegeben, da ein aufhebendes Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes die angefochtenen Verordnungen aus dem Rechtsbestand beseitigt.

An dieser Stelle ist außerdem auf die Möglichkeit einer **amtswegigen Missstandsprüfung**⁶² hinzuweisen. Die Volksanwaltschaft kann ihre Kontrolltätigkeit **auch losgelöst von konkreten Beschwerdefällen entfalten** und damit dort tätig werden, wo sie das Vorliegen eines Verwaltungsmissstandes von sich aus vermutet. Damit wird die Volksanwaltschaft in die Lage versetzt, Systemprüfungen vorzunehmen und dort einzuschreiten, wo die von potenziellen Missständen betroffenen Menschen ihre Interessen selbst – aus welchen Gründen auch immer (Alter, Krankheit, Angst vor Repressalien etc) – nicht hinreichend wahrnehmen können.

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass die Volksanwaltschaft auch in jenen Fällen einschreiten kann, in denen der Bürger zwar nicht das Opfer einer Rechtsverletzung geworden, aber auf **sonstige Weise von der Verwaltung nicht korrekt** behandelt worden ist (zB durch unfreundliche oder gar schikanöse Behandlung durch Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der betreffenden Gebietskörperschaft, Bereitstellung überholter Informationen auf einer von einer Dienststelle geführten Website, lange Wartezeiten in der Telefonschleife, ungünstige Festlegung von Amtsstunden etc). Die Volksanwaltschaft ist in solchen Fällen bemüht, durch Erwirkung einer bürgerfreundlicheren Vorgangsweise einen **Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Verwaltung zu leisten.**

Abschließend ist im gegebenen Zusammenhang noch darauf hinzuweisen, dass die Volksanwaltschaft im Bereich der ausgegliederten Rechtsträger, die nicht ihrer Prüfzuständigkeit unterliegen,⁶³ häufig bemüht ist, bei Konflikten zwischen Hilfe suchenden Menschen und den betroffenen Rechtsträgern die Rolle einer **Vermittlerin** einzunehmen.

⁵⁹ Dies ergibt sich aus Art 148 c erster und zweiter Satz B-VG.

⁶⁰ Vgl dazu etwa § 68 Abs 2 bis 4 AVG 1991 und § 52 a Abs 1 VStG 1991.

⁶¹ Art 139 Abs 1 Z 5 und 6 B-VG. Dazu jüngst *Hiesel*, Volksanwaltschaft und Verfassungsgerichtshof, JRP 2017, 78.

⁶² Art 148 a Abs 2 B-VG.

⁶³ Vgl dazu grundlegend VfSlg 13323/1992.

1.4.2 Die Volksanwaltschaft als Menschenrechtsschutzorgan

Seit 1. Juli 2012 obliegt es der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen, **zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Bereich der Verwaltung des Bundes und der Länder** (ausgenommen Vorarlberg), den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen, das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen sowie für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme zu überprüfen bzw zu besuchen.

Diese neue wichtige Aufgabe⁶⁴ zielt im Kern darauf ab, der Volksanwaltschaft die Möglichkeit zu geben, einen effektiven Beitrag zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte gerade in spezifischen Lebenssituationen und Lebensbereichen zu leisten, in denen die betroffenen Menschen oft nicht in der Lage sind, ihre Rechte selbst wahrzunehmen.

1.4.3 Die Volksanwaltschaft als parlamentarisches Hilfsorgan

Selbst die vollständige Verwirklichung des rechtsstaatlichen Ideals einer gesetzes- und verfassungskonform handelnden Verwaltung würde nicht zu einer uneingeschränkten Akzeptanz der Rechtsordnung führen. Denn es gibt immer wieder auch Fälle, in denen das geltende Recht – rechtspolitisch betrachtet – zu unbilligen Ergebnissen führt: Da selbst der klügste Gesetzgeber unmöglich alle Auswirkungen einer neuen Regelung voraussehen kann, wird es in der Vollzugspraxis immer wieder vorkommen, dass eine rechtlich zwingend gebotene Vorgangsweise in Einzelfällen zu unbilligen (und vom Gesetzgeber so vielleicht gar nicht beabsichtigten) Härten führt, die eine Gesetzesänderung rechtspolitisch geboten erscheinen lassen. Zudem können geänderte rechtliche oder gesellschaftliche Rahmenbedingungen eine ursprünglich allgemein als vernünftig empfundene Regelung nunmehr als unzeitgemäß erscheinen lassen. Da Gesetze nur von dem zuständigen Gesetzgeber geändert werden können, ist eine Einrichtung zweckmäßig, die solche Fälle dem Gesetzgeber unmittelbar zur Kenntnis bringen kann. Damit ist eine weitere wesentliche Aufgabe der Volksanwaltschaft angesprochen, die sowohl dem Nationalrat und dem Bundesrat als auch den Landtagen jener Länder, die die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft auch auf den Bereich der Verwaltung des betreffenden Landes erstreckt haben,⁶⁵ jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten hat.⁶⁶ Die Volksanwaltschaft nimmt diese Berichte regelmäßig zum Anlass, um auf unbefriedigende Gesetzesbestimmungen hinzuweisen und Änderungen der Gesetzeslage anzuregen. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Fortentwicklung der Rechtslage geleistet.

Darüber hinaus können und sollen die Tätigkeitsberichte der Volksanwaltschaft vom Nationalrat bzw Bundesrat und den Landtagen zum Anlass genommen werden, mit den ih-

⁶⁴ Siehe dazu näher Kapitel 3.

⁶⁵ Art 148 i Abs 1 erster Satz B-VG.

⁶⁶ Art 148 d erster Satz B-VG. Siehe dazu näher Kapitel 4.

nen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf die Beseitigung aufgezeigter Verwaltungsmissstände hinzuwirken.

In diesem Zusammenhang ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass der Volksanwaltschaft gem Art 148 a Abs 5 B-VG die **Mitwirkung an der Erledigung der an den Nationalrat gerichteten Petitionen und Bürgerinitiativen** obliegt. Daher besteht auch ein enger Kontakt zwischen Volksanwaltschaft und Parlament.

1.4.4 Die Volksanwaltschaft als unabhängiges Bürgerinformationsorgan

In der Praxis wird in an die Volksanwaltschaft gerichteten Eingaben zwar häufig die Rechtswidrigkeit bestimmter Bescheide behauptet. Mitunter wird aber im Grunde um Prüfung der Rechtmäßigkeit der Vorgangsweise der Verwaltung ersucht, weil das Ergebnis (zB eine Befristung der Lenkberechtigung, die Versagung von Sozialhilfeleistungen, die Ablehnung einer Förderung etc) für den betroffenen Menschen leichter zu akzeptieren ist, wenn seine Rechtmäßigkeit von der Volksanwaltschaft als unabhängige Kontrollinstanz bestätigt wird. Manchmal wird ausschließlich die Unzweckmäßigkeit der geltenden Rechtslage gerügt und die Volksanwaltschaft ersucht, eine Gesetzesänderung zu erwirken.

Im Falle der Rechtmäßigkeit der Vorgangsweise der Verwaltung ist es die Aufgabe der Volksanwaltschaft, diese der Hilfe suchenden Person selbst in rechtlich hochkomplexen Fällen in verständlicher Weise zu erklären und damit das Vertrauen der Allgemeinheit in die Verwaltung zu erhöhen. Wenn die Volksanwaltschaft das vorgetragene Anliegen für rechtspolitisch berechtigt erachtet, setzt sie sich zudem für eine Gesetzesänderung ein.

Jasmin Holzmann, Bakk. und Mag.^a Agnieszka Kern, MA

1.5 Wer ist die Volksanwaltschaft?

Die Volksanwaltschaft ist ein Kollegialorgan. Sie besteht aus drei Mitgliedern, die jeweils für sechs Jahre vom Nationalrat gewählt werden und einmal wiederbestellt werden können. Volksanwältinnen und Volksanwälte müssen zum Nationalrat wählbar sein und Kenntnisse über die Organisation und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung besitzen. Da auch der Schutz und die Förderung der Menschenrechte in das Aufgabengebiet der Volksanwaltschaft fallen, müssen die Mitglieder zudem über Erfahrungen auf diesem Gebiet verfügen.⁶⁷

Die Mitglieder der Volksanwaltschaft werden vom Nationalrat auf Grund eines Gesamtvorschlags des Hauptausschusses gewählt. Das Vorschlagsrecht haben die drei mandatsstärksten Parteien. Bei Mandatsgleichstand gibt die Stimmenzahl bei der letzten Na-

⁶⁷ Art 148 g B-VG.

1. Die Volksanwaltschaft

tionalratswahl den Ausschlag. Die vom Nationalrat gewählten Volksanwältinnen und Volksanwälte werden vom Bundespräsidenten angelobt.

Die Volksanwältinnen und Volksanwälte sind bei der Ausübung ihrer Tätigkeit unabhängig.⁶⁸ Sie können nicht abgewählt, abberufen oder ihres Amtes enthoben werden. Ebenso wie Mitglieder der Bundesregierung können die Mitglieder der Volksanwaltschaft jedoch wegen der Verletzung von Gesetzen beim Verfassungsgerichtshof angeklagt werden. Eine solche Anklage kann nur der Nationalrat beschließen. Der Verfassungsgerichtshof kann in seiner Entscheidung das betroffene Mitglied der Volksanwaltschaft seines Amtes entheben.

Zu Beginn ihrer Funktionsperiode vereinbaren die Mitglieder der Volksanwaltschaft eine Geschäftsordnung⁶⁹ und eine Geschäftsverteilung⁷⁰. Die Geschäftsordnung regelt die interne Organisation der Institution, ihrer Experten-Kommissionen, des Menschenrechtsbeirates und der Rentenkommission. Die Geschäftsverteilung legt fest, welchen Geschäftsbereich jedes Mitglied der Volksanwaltschaft übernimmt und für welche Verwaltungsbereiche es damit verantwortlich ist. Jeweils ein Mitglied der Volksanwaltschaft übernimmt den Vorsitz. Dieser wechselt routinemäßig jedes Jahr Ende Juni. Alle wichtigen Angelegenheiten werden gemeinsam beraten und beschlossen.

Derzeit sind Dr. *Günther Kräuter*, Dr. *Gertrude Brinek* und Dr. *Peter Fichtenbauer* die Mitglieder der Volksanwaltschaft. Sie wurden vom Nationalrat für die Amtsperiode vom 1. Juli 2013 bis 30. Juni 2019 gewählt. Dr. *Gertrude Brinek* wurde vom Nationalrat für eine zweite Amtszeit wiedergewählt.

Die Volksanwaltschaft ist das kleinste oberste Organ der Republik Österreich und verfügt derzeit über 78 Planstellen. Die Frauenquote (ohne Mitglieder der Volksanwaltschaft und Verwaltungspraktikantenstellen) beträgt 67 Prozent. Rund die Hälfte aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind als Juristinnen und Juristen mit der Prüftätigkeit befasst. Der Auskunftsdienst und die Sekretariate der Volksanwältinnen und Volksanwälte sind Anlaufstellen für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger.

Seit September 2009 ist die Volksanwaltschaft auch Sitz des Generalsekretariates des International Ombudsman Institute (IOI). Das IOI ist eine internationale Organisation, die die Zusammenarbeit von unabhängigen nationalen Verwaltungskontrollorganen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unterstützt und weiterentwickelt.

Nicht zum Personalstand zählen die rund 60 Mitglieder der sechs regionalen Experten-Kommissionen sowie die 34 Mitglieder und Ersatzmitglieder des Menschenrechtsbeirats der Volksanwaltschaft. Die sechs Kommissionen mit ihren nebenberuflich tätigen Mitgliedern wurden von der Volksanwaltschaft mit 1. Juli 2012 eingesetzt. Sie kontrollieren alle Einrichtungen, in denen Menschen mit und ohne Behinderungen Gefahr laufen,

⁶⁸ Art 148 a Abs 6 B-VG.

⁶⁹ Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen, des Menschenrechtsbeirates und der Rentenkommission.

⁷⁰ Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates.

Misshandlungen, unmenschlicher Behandlung und freiheitsentziehenden Maßnahmen ausgesetzt zu sein.⁷¹ Der Menschenrechtsbeirat berät die Mitglieder der Volksanwaltschaft bei ihren neuen Aufgaben zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.⁷²

Das Organigramm der Volksanwaltschaft bietet einen Überblick über die Zuständigkeiten und Kontaktmöglichkeiten. Eine aktuelle Version ist auf der Website der Volksanwaltschaft abrufbar.⁷³

Die Volksanwältinnen und Volksanwälte seit 1977

Dr. Gertrude Brinek	14.07.2008 –
Dr. Peter Fichtenbauer	01.07.2013 –
Dr. Günther Kräuter	01.07.2013 –
Dr. Peter Kostelka	01.07.2001 – 30.06.2013
Mag. Terezija Stoisits	01.07.2007 – 30.06.2013
Mag. Dr. Maria Theresia Fekter	01.07.2007 – 30.06.2008
Rosemarie Bauer	01.07.2001 – 30.06.2007
Mag. Hilmar Kabas	29.11.2006 – 30.06.2007
Mag. Ewald Stadler	01.07.2001 – 29.10.2006
Horst Schender	01.07.1989 – 30.06.2001
Dr. Christa Krammer	01.01.1999 – 30.06.2001
Ingrid Korosec	01.07.1995 – 26.04.2001
Mag. Evelyn Messner	01.07.1989 – 31.12.1998
Dr. Herbert Kohlmaier	23.03.1988 – 30.06.1995
Franziska Fast	01.07.1983 – 30.06.1989
Dipl.-Vw. Helmuth Josseck	01.07.1983 – 30.06.1989
Dr. Franz Bauer	01.07.1977 – 01.03.1988
Robert Weisz	01.07.1977 – 30.06.1983
Gustav Zeillinger	01.07.1977 – 30.06.1983

⁷¹ Siehe Kapitel 3.3.

⁷² Siehe Kapitel 3.4.

⁷³ www.volksanwaltschaft.gv.at.

2. KONTROLLE VON MISSSTÄNDEN

Mag. Nicole Dopita

2.1 Zuständigkeit der Volksanwaltschaft

2.1.1 Kurzüberblick

Die Aufgaben der Volksanwaltschaft sowie ihre Unabhängigkeit⁷⁴ bei der Ausübung ihrer Tätigkeit ergeben sich in der Regel direkt aus dem Achten Hauptstück des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG). Derzeit umfassen sie:

- ▶ die Kontrolle von Missständen in der Verwaltung (Art 148 a Abs 2 B-VG),
- ▶ die Prüfung der Säumnis eines Gerichtes (Art 148 a Abs 4 B-VG),
- ▶ die Mitwirkung an der Erledigung der an den Nationalrat gerichteten Petitionen und Bürgerinitiativen (Art 148 a Abs 5 B-VG, § 100 b GOGNR),
- ▶ die Behandlung von Anträgen nach dem Heimopferrentengesetz (§ 15 HOG⁷⁵),
- ▶ die jährlichen Berichte an den Nationalrat und den Bundesrat (Art 148 d B-VG),
- ▶ den Schutz und die Förderung der Menschenrechte (Art 148 a Abs 3 B-VG) durch
 - den Besuch und die Überprüfung von Orten der Freiheitsentziehung (Z 1), wie zB Polizeieinspektionen oder Justizanstalten,
 - die Überprüfung des Verhaltens der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe durch Beobachtung und Begleitung (Z 2), wie zum Beispiel bei Demonstrationen, sowie
 - den Besuch und die Überprüfung von Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind (Z 3).

Die Volksanwaltschaft ist **hingegen nicht zuständig** für:

- ▶ Streitigkeiten zwischen Privaten,
- ▶ Rechtsvertretung oder extensive Rechtsberatung,
- ▶ die Überprüfung von Gerichtsentscheidungen,
- ▶ die Prüfung der Handlung oder Unterlassung der Staatsanwaltschaft, da die Staatsanwaltschaft der Gerichtsbarkeit zugerechnet wird,
- ▶ die Prüfung der Gesetzgebung⁷⁶,

⁷⁴ Siehe dazu Art 148 a Abs 6 B-VG.

⁷⁵ Verfassungsbestimmung im Bundesgesetz betreffend die Rentenleistung für Opfer von Gewalt in Heimen (Heimopferrentengesetz-HOG) idF BGBl I 2017/69 zuletzt geändert durch BGBl I 2018/49.

⁷⁶ Sie kann jedoch legislative Anregungen machen und im Begutachtungsverfahren Stellung nehmen.

- ▶ die Prüfung von ausgegliederten Rechtsträgern⁷⁷, außer bei Betrauung mit Aufgaben hoheitlicher Vollziehung,
- ▶ die Prüfung der Handlung oder Unterlassung ausländischer Behörden und
- ▶ die Prüfung der Handlung oder Unterlassung von Organen der EU.

2.1.2 Kontrolle von Missständen in der Verwaltung

Der Bereich der Kontrolle von Missständen in der Verwaltung umfasst die gesamte Bundesverwaltung. Dazu zählt nicht nur die Hoheits-, sondern auch die Privatwirtschaftsverwaltung. Die Bundesländer sind verpflichtet, auf Landes- und Gemeindeebene eine solche Kontrolle zu ermöglichen.⁷⁸ Es steht ihnen jedoch frei, entweder die Volksanwaltschaft mit der Prüfung der Landes- und Gemeindeverwaltung zu betrauen oder eigene Institutionen dafür zu schaffen. Alle Bundesländer bis auf Tirol und Vorarlberg haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und der Volksanwaltschaft die Prüfung der Landes- und Gemeindeverwaltung übertragen. Tirol und Vorarlberg hingegen haben eigene Landesvolksanwaltschaften⁷⁹ geschaffen, die sich jedoch sowohl von einander als auch von der (Bundes-)Volksanwaltschaft unterscheiden.

2.1.2.1 Die Individualbeschwerde

Der Großteil der Prüfung von Missständen in der Verwaltung erfolgt aufgrund einer Individualbeschwerde gem Art 148 a Abs 1 B-VG. Dieser Absatz enthält gleichzeitig auch die Voraussetzungen einer solchen Beschwerde:

„**Jedermann** kann sich bei der Volksanwaltschaft wegen behaupteter Missstände in der **Verwaltung** des Bundes einschließlich dessen Tätigkeit als Träger von Privatrechten, insbesondere wegen einer behaupteten Verletzung in Menschenrechten, beschweren, sofern er von diesen Missständen **betroffen** ist und soweit ihm ein **Rechtsmittel nicht oder nicht mehr** zur Verfügung steht. Jede solche Beschwerde ist von der Volksanwaltschaft zu prüfen. Dem Beschwerdeführer sind das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffenen Veranlassungen mitzuteilen.“

Unter dem Begriff „**jedermann**“ versteht die Volksanwaltschaft jede Person, unabhängig von der Staatsangehörigkeit, dem Alter oder der Geschäftsfähigkeit, sofern die Person in der Lage ist, ihre Beschwerde zu artikulieren. Da man dies per Post, per Fax, per E-Mail, bei einem Sprechtagtermin oder während der Öffnungszeiten sowie mittels Beschwerdeformulars tun kann, wird gewährleistet, dass tatsächlich jede und jeder die Möglichkeit hat, ein Prüfverfahren anzuregen. Daneben haben auch juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie juristische Personen des privaten Rechts, Personengruppen wie

⁷⁷ Siehe VfSlg 13.323/1992 in Bezug auf das Tabak- und Glücksspielmonopol.

⁷⁸ Siehe dazu Art 148 i B-VG.

⁷⁹ Siehe dazu Art 59 des Landesverfassungsgesetzes vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989) idF LGBl 1988/61 zuletzt geändert durch LGBl 2017/53 sowie Art 59 ff des Verfassungsgesetzes über die Verfassung des Landes Vorarlberg idF LGBl 1999/9 zuletzt geändert durch LGBl 2018/5.

2. Kontrolle von Missständen

Bürgerinitiativen sowie Parteienvertreter die Möglichkeit, an die Volksanwaltschaft heranzutreten.

Dabei ist aber zu beachten, dass die Person vom behaupteten Missstand tatsächlich oder rechtlich **betroffen** sein muss. Das kann durch eine Rechtsverletzung, durch einen Eingriff in das körperliche oder geistige Wohlbefinden oder auch durch eine unfreundliche Behandlung durch ein Verwaltungsorgan geschehen. Ein solcher Eingriff setzt jedoch immer eine Beziehung zwischen der betroffenen Person und der Handlung bzw. Unterlassung voraus. Somit ist man nicht betroffen, wenn man das Verhalten nur als Dritter wahrgenommen hat oder nur indirekt davon berührt war.

Als letzte Voraussetzung darf die betroffene Person **kein Rechtsmittel mehr** zur Verfügung haben. Die Subsidiarität der Beschwerde bei der Volksanwaltschaft soll sicherstellen, dass die Volksanwaltschaft der Entscheidung der Behörde nicht vorgreift oder zeitgleich mit dieser denselben Sachverhalt prüft.

2.1.2.2 Die amtswegige Prüfung gem Art 148 a Abs 2 B-VG

Jede Volksanwältin bzw. jeder Volksanwalt kann ein amtswegiges Prüfverfahren einleiten. Das geschieht häufig aufgrund eines Medienberichtes oder einer Beschwerde, wenn die Person von dem behaupteten Missstand nicht betroffen ist, die Prüfung der Vorkommnisse jedoch als notwendig erscheint.

2.1.3 Entscheidung über die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft

Bestehen Meinungsverschiedenheiten zur Kompetenz der Volksanwaltschaft kann entweder diese oder die Bundesregierung gem Art 148 f B-VG den Verfassungsgerichtshof anrufen. Bei allen Bundesländern, die der Volksanwaltschaft die Kontrolle der Landesverwaltung übertragen haben, kann dies auch die Landesregierung tun. Wichtig ist, dass die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes verbindlich und vollstreckbar sind.

Der Verfassungsgerichtshof prüft jedoch nur in einem konkreten Fall das Bestehen bzw. Nichtbestehen der Zuständigkeit der Volksanwaltschaft. Abstrakte Meinungsverschiedenheiten schlichtet er hingegen nicht.⁸⁰

⁸⁰ Siehe VfSlg 12.835/1991, 14.697/1991, 14.139/1995, 14.697/1996 sowie 16.547/2002.

2.2 Der Missstand in der Gemeindeverwaltung

2.2.1 Zum Begriff des Missstandes

Die **Kernaufgabe der Volksanwaltschaft** ist die Missstandskontrolle der öffentlichen Verwaltung. Dazu gehören die hoheitliche und nicht hoheitliche Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände jener Länder, die die Volksanwaltschaft für zuständig erklärt haben.⁸¹ Neben dem eigenen ist auch der vom Bund und vom Land übertragene Wirkungsbereich von der Kontrollbefugnis erfasst.⁸²

Die Volksanwaltschaft leitet ein Prüfverfahren entweder auf Grund der Beschwerde einer natürlichen oder juristischen Person, die behauptet, **von einem Missstand betroffen** zu sein⁸³, oder von Amts wegen ein, weil sie – beispielsweise auf Grund von Medienberichten oder Hinweisen aus der Bevölkerung – selbst **einen Missstand vermutet**.⁸⁴ Im zweiten Fall bedarf es keiner konkreten Beschwerde;⁸⁵ auch muss das Verwaltungsverfahren noch nicht abgeschlossen sein. Zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte⁸⁶ können Prüfverfahren auch **ohne konkrete Anhaltspunkte für einen aktuellen Missstand** von Amts wegen durchgeführt werden, um ein künftiges Fehlverhalten zu verhindern. Für Gemeinden hat die nachprüfende Kontrolle eine größere Bedeutung als die präventive. Aktuelle Missstände werden auf der Website der Volksanwaltschaft⁸⁷ und in Berichten an die gesetzgebenden Körperschaften veröffentlicht, die ebenfalls auf der Website abrufbar sind.⁸⁸

Der Begriff des Missstandes ist dem Gemeinderecht nicht fremd. So sind Gemeinden berechtigt, in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs **ortspolizeiliche Verordnungen** zu erlassen, die der Abwehr unmittelbar zu erwartender oder der Beseitigung bestehender, das örtliche Gemeinschaftsleben störender **Missstände** dienen.⁸⁹ Der Verfassungsgerichtshof⁹⁰ setzt den „Missstand“ mit „Übelstand“ bzw einem negativ bewerteten (Lebens-)Sachverhalt gleich.

⁸¹ Art 148 i Abs 1 B-VG. Die nicht hoheitliche Verwaltung der Gemeinden wird funktionell der Landesverwaltung zugeordnet. Vgl Art 116 Abs 2 sowie Art 119 a Abs 2 und 3 B-VG; *Thienel/Leitl-Staudinger* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), *Rill/Schäffer-Kommentar, Bundesverfassungsrecht Art 148 i B-VG 4*; *Kucsko-Stadlmayer* in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), *Österr Bundesverfassungsrecht B-VG Art 148 i Rz 5* beide mwN.

⁸² Art 118 Abs 1 B-VG.

⁸³ Art 148 a Abs 1 B-VG.

⁸⁴ Art 148 a Abs 2 B-VG.

⁸⁵ VfSlg 14.139/1995.

⁸⁶ Art 148 a Abs 3 B-VG.

⁸⁷ www.volksanwaltschaft.gv.at.

⁸⁸ Für Gemeinden sind in erster Linie die Berichte an die Landtage von Interesse. Missstände sind leitsatzartig auch in der Aufsatzreihe von *Kastner/Kleewein*, *Missstände bei der Vollziehung des Baurechts*. Aktuelle Fälle aus der Volksanwaltschaft, in den „baurechtlichen blättern“ dargestellt.

⁸⁹ Art 118 Abs 6 B-VG.

⁹⁰ VfSlg 11.753/1988, 14.437/1996, 15.364/1998.

2. Kontrolle von Missständen

Das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz bestimmt, dass jene Behörde, die den Bescheid in letzter Instanz erlassen hat, oder die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde **rechtskräftige Bescheide** im öffentlichen Interesse insoweit **von Amts wegen abändern** kann, als dies zur Beseitigung von das Leben oder die Gesundheit von Menschen gefährdenden **Misständen** notwendig und unvermeidlich ist⁹¹. Dabei reicht es aus, wenn das Leben oder die Gesundheit eines einzigen Menschen gefährdet ist.⁹² In der Praxis regt die Volksanwaltschaft häufig an, für rechtskräftige Bewilligungen nachträglich zusätzliche Auflagen vorzuschreiben.⁹³

Der „Missstand“ ist ein wertausfüllungsbedürftiger und wertausfüllungsfähiger Rechtsbegriff. Von der Volksanwaltschaft aufzugreifende Missstände beschränken sich nicht auf **Rechtsverletzungen** oder Verstöße gegen Gebote und Verbote, die aus der Rechtsordnung ableitbar sind, wie zB die Gebote der **Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis**⁹⁴ oder die Verbote des **willkürlichen, diskriminierenden, unbilligen und schikanösen Verhaltens**.⁹⁵ Erfasst ist jedes Vorgehen von Verwaltungsorganen, das für den Bürger **unkorrekt** und **belastend** ist.⁹⁶ Dazu gehört auch unfaires und unfreundliches Verhalten. Eine bestimmte Intensität, Dauer oder Häufung wird nicht verlangt.⁹⁷ Im Ergebnis stellt jedes Verhalten staatlicher Organe, das gegen die **Grundsätze einer guten und bürgerfreundlichen Verwaltung** verstößt⁹⁸, einen Missstand dar.

Für eine Beschwerde an die Volksanwaltschaft reicht es aus, das Vorliegen eines Missstandes zu **behaupten**, von dem man selbst betroffen ist⁹⁹. Als Missstand wird man aber nur ein **objektivierbares Fehlverhalten** qualifizieren können. Das „Empfinden, von der Verwaltung ungerecht behandelt worden zu sein“,¹⁰⁰ bezieht sich eher auf die Betroffenheit, die wesentlich stärker subjektiv geprägt ist als der Missstand. Wirkt sich ein Verhalten nachteilig auf eine bestimmte Person aus, ist diese davon betroffen. Hat die Volksanwaltschaft die **Betroffenheit** geklärt, prüft sie, ob tatsächlich ein **Missstand** vorliegt. Dabei werden die zuständigen Verwaltungsorgane mit den gegen sie erhobenen Vorwürfen konfrontiert. Fehlt einem belastenden, im Ergebnis rechtmäßigen Bescheid etwa eine klare und übersichtliche Begründung¹⁰¹ oder verweigert die Behörde zu Unrecht eine von ihr verlangte Auskunft, so ist darin ein Missstand zu erblicken. Oft besteht die Aufgabe der Volksanwaltschaft darin, Bürgern eine für sie unverständliche, aber korrekte und gesetzeskonforme Entscheidung zu erläutern sowie Missverständnisse aufzuklären.

⁹¹ § 68 Abs 3.

⁹² VwGH 17. 2. 1994, 90/06/0221.

⁹³ Vgl etwa VA-St-BT/0113-B/1/2011, Bericht an den Landtag Steiermark 2012–2013, 145 – Tierhaltungsbetrieb; VA-K-BT/0008-B/1/2014, Bericht an den Kärntner Landtag 2014–2015, 78 – Schießstätte.

⁹⁴ § 39 Abs 2 AVG, Art 119 a Abs 2 B-VG.

⁹⁵ Art 7 B-VG, § 236 BAO, § 1295 Abs 2 ABGB.

⁹⁶ *Thienel/Leitl-Staudinger*, aaO Art 148 a B-VG 15f mwN; *Hiesel*, Die Funktionen der Volksanwaltschaft, JAP 2009/2010, 147.

⁹⁷ *Kucsko-Stadlmayer*, aaO Art 148 a Rz 27 mwN.

⁹⁸ Vgl Art 41 GRC.

⁹⁹ Art 148 a Abs 1 B-VG.

¹⁰⁰ RV 94 BlgNR 14. GP 6f.

¹⁰¹ § 58 Abs 2 iVm § 60 AVG.

2.2.2 Missstand und rechtswidriges Verhalten

In den allermeisten Fällen liegt der Missstand in einem **rechtswidrigen Verhalten** von Verwaltungsorganen. Dabei kann es sich um einen Verstoß gegen Grund- und Menschenrechte, Unionsrecht, Verfassungsgesetze, einfache Gesetze, Verordnungen, Erlässe und Weisungen handeln. Der schwerste denkbare Missstand besteht in einer **Verletzung der Grund- und Menschenrechte**.¹⁰²

Die Grundrechtssphäre wird beispielsweise durch die Ausschreibung einer Stelle für Gemeindebedienstete berührt, die sich ohne sachliche Rechtfertigung nur an Personen wendet, die ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben oder sich dazu verpflichten, dort ihren Wohnsitz zu nehmen.¹⁰³ Bei der Prüfung von **Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen**¹⁰⁴ hat die Volksanwaltschaft festgestellt, dass Wohneinheiten in bestimmten Pflegeheimen und Wohnheimen mit Pflegestation entgegen den Bauvorschriften **nicht barrierefrei** ausgeführt sind.¹⁰⁵ Der **Gleichheitssatz**¹⁰⁶ und das **Eigentumsgrundrecht**¹⁰⁷ werden verletzt, wenn eine Bausperre allein zu dem Zweck verhängt wird, um die fristgerechte Bebauung eines neu gewidmeten Betriebsbaugebietes zu verhindern und dieses anschließend ohne hinreichende Begründung entschädigungslos in Grünland rückzuwidmen.¹⁰⁸ Aus dem Eigentumsgrundrecht abzuleiten ist der Anspruch, einen vor Jahrzehnten unentgeltlich in einen öffentlichen Weg abgetretenen, aber keinem allgemeinen Verkehrsbedürfnis dienenden Grundstreifen als Verkehrsfläche aufzulassen und kostenlos an die Anliegerin zurückzustellen (**zweckverfehltete Enteignung**).¹⁰⁹

Prinzipiell ist jedes rechtswidrige Organverhalten als Missstand zu qualifizieren.¹¹⁰ Wirkt es sich nicht negativ auf bestimmte Personen aus, fehlt es allerdings an der Betroffenheit. So stellt die Volksanwaltschaft in der Regel dann keinen Missstand fest, wenn ein **rechtswidriger Verwaltungsakt** die Beschwerdeführerin oder den Beschwerdeführer **begünstigt**. Manchmal liegt der Missstand darin, dass eine Behörde nicht unverzüglich den der **Rechtsanschauung des Verwaltungsgerichtshofes** (oder eines VwG) entsprechenden Zustand herstellt¹¹¹. Das ist zB der Fall, wenn die Gemeinde einen Bediensteten, den sie in gesetzwidriger Weise gegen seinen Willen in den Ruhestand versetzt hat, nicht sogleich wieder einstellt und für finanzielle Verluste entschädigt.¹¹²

Rechtswidrig sind auch der **Missbrauch** und die **Überschreitung** eines gesetzlich eingeräumten **Ermessensspielraums**. Auf Gemeindeebene spielen Ermessensentscheidungen vor allem im **Raumordnungsrecht** eine große Rolle, wenn es darum geht, ein-

¹⁰² RV 1515 BlgNR 24. GP 7 zum OPCAT-Durchführungsg, BGBl I 2012/1.

¹⁰³ Art 3 und 4 StGG. VA K/62-LAD/07, Bericht an den Kärntner Landtag 2006–2007, 13.

¹⁰⁴ Art 148 a Abs 3 Z 3 B-VG.

¹⁰⁵ VA-W-BT/0024-B/1/2014, bbl 2017, 85.

¹⁰⁶ Art 7 Abs 1 B-VG.

¹⁰⁷ Art 5 StGG, Art 1 des 1. ZPEMRK.

¹⁰⁸ VA-OÖ-BT/0110-B/1/2013, Bericht an den Oberösterreichischen Landtag 2013–2014, 49.

¹⁰⁹ VA-K-BT/0009-B/1/2017, bbl 2018, 54.

¹¹⁰ IdS auch *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österr Staatsrecht II³ Rz 40.006.

¹¹¹ § 63 VwGG, § 28 Abs 8 VwGVG.

¹¹² VA K/164-LAD/08, Bericht an den Kärntner Landtag 2008–2009, 11.

2. Kontrolle von Missständen

ander widersprechende Raumordnungsziele zu gewichten sowie öffentliche und private Interessen miteinander abzuwägen. Wenngleich Grundeigentümer keinen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Flächenwidmung haben, ist es als Missstand anzusehen, wenn sich der Gemeinderat mit den Voraussetzungen für eine beantragte Umwidmung nicht auseinandersetzt und ein Ansuchen aus sachwidrigen Gründen ablehnt.¹¹³

Eine **Verletzung in subjektiv-öffentlichen Rechten**, wie sie die **Bauordnungen** und **Baugesetze** den Nachbarinnen und Nachbarn im Bewilligungsverfahren einräumen, kann die Volksanwaltschaft nur aufgreifen, wenn gemeindebehördliche Bescheide bereits rechtskräftig sind. Das B-VG vermeidet eine „Doppelgleisigkeit“ des Rechtsschutzes, indem es die Beschwerde an die Volksanwaltschaft nur insoweit zulässt, als den Betroffenen ein „Rechtsmittel“ nicht oder nicht mehr zur Verfügung steht.¹¹⁴ Zu den „Rechtsmitteln“ zählt auch die Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht. In **anhängigen Verfahren** vor Gemeindebehörden kann die Volksanwaltschaft aber zB eine ungerechtfertigte Verweigerung der Akteneinsicht¹¹⁵ oder Verfahrensverzögerungen¹¹⁶ beanstanden.

Ein Missstand kann ferner darin liegen, dass die Behörde Rechtsvorschriften verletzt, die **ausschließlich öffentlichen Interessen** dienen, wie etwa jene zur Wahrung des Orts-, Straßen- und Landschaftsbildes. Voraussetzung für eine Beschwerde ist in solchen Fällen, dass der Einzelne durch die Verletzung derartiger Vorschriften in irgendeiner Weise nachteilig berührt wird.¹¹⁷ Das trifft zu, wenn der Betroffene den Bau, der seiner Ansicht nach nicht ins Ortsbild passt,¹¹⁸ von seiner Wohnung aus sehen kann, nicht aber, wenn er in einem anderen Ortsteil wohnt oder nur als Tourist mit dem Bauwerk in Berührung kommt.¹¹⁹ Lässt eine Beschwerde keine persönliche Betroffenheit erkennen, kann die Volksanwaltschaft immerhin von Amts wegen ein Prüfverfahren einleiten, wenn Anhaltspunkte für einen Missstand vorliegen.

Soweit ein Nachbar im baupolizeilichen Auftragsverfahren **kein Antragsrecht** und **keine Parteistellung** hat, aber von einer konsenslosen oder konsenswidrigen Bauführung oder Nutzung eines Bauwerks betroffen ist, kann er sich bei der Volksanwaltschaft darüber beschweren, dass es die Behörde unterlassen hat, rechtzeitig **von Amts wegen** die Baueinstellung, Beseitigung, Instandsetzung oder Unterlassung der vorschriftswidrigen Nutzung aufzutragen.¹²⁰ Gerügt werden kann ferner, dass die Gemeinde die zuständige

¹¹³ VA-NÖ-BT/0118-B/1/2013, VA-NÖ-BT/0184-B/1/2014 und VA-NÖ-BT/0195-B/1/2014, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 87, 102.

¹¹⁴ Art 148 a Abs 1. Die Berufung kann nach Art 118 Abs 4 B-VG gesetzlich ausgeschlossen werden.

¹¹⁵ § 17 AVG.

¹¹⁶ § 73 AVG.

¹¹⁷ Vgl schon *Funk*, Die Volksanwaltschaft als Institution des österreichischen Staatsrechts, ZfV 1978, 1, 7.

¹¹⁸ VA-W-BT/0043-B/1/2014, Bericht an den Wiener Landtag 2014, 70 – unzureichendes Stadtbildgutachten.

¹¹⁹ Die Wahrung öffentlicher Interessen steht dem Einzelnen in aller Regel nicht zu. Eine Ausnahme bilden Umweltinteressen, die von anerkannten Umweltorganisationen und Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention, BGBl III 2005/88, geltend gemacht werden können. Vgl EuGH 20. 12. 2017, C-664/15 RdU 2018/31 (Anm *Wagner*).

¹²⁰ VA-B-G/0018-B/1/2013, Bericht an den Burgenländischen Landtag 2013–2014, 40 – Taubenhaltung im Wohngebiet; VA-W-BT/0029-B/1/2015, Bericht an den Wiener Landtag 2015, 72 – Hundezucht in Eigentumswohnung, VA-W-BT/0228-B/1/2015, Bericht an den Wiener Landtag 2016, 77 – Wagenburg. Eine eingeschränkte Parteistellung

BH nicht oder nicht rechtzeitig um Vollstreckung eines rechtskräftigen Auftrags ersucht¹²¹ und/oder eine Verwaltungsübertretung nicht oder nicht rechtzeitig angezeigt hat.¹²² In solchen Fällen zeigt sich, dass die Missstandskontrolle durch die Volksanwaltschaft das bestehende, im Allgemeinen gut ausgebaute Rechtsschutzsystem sinnvoll ergänzt.

2.2.3 Missstand und rechtmäßiges Verhalten

Hält sich die Verwaltung an sämtliche Rechtsvorschriften, liegt prinzipiell kein Missstand vor. Ein **rechtmäßiges Verhalten** kann aber dann einen **Missstand** darstellen, wenn Organe gegen außernormative **Grundsätze einer guten Verwaltungspraxis** verstoßen. Das ist etwa dann der Fall, wenn Gemeindeorgane Bürgerinnen und Bürger bei einer Veranstaltung oder in einem Mitteilungsblatt nicht hinreichend klar und verständlich über die Kosten eines Kanal- und Wasserleitungsprojekts informieren.¹²³ Derartige Informationen gehen über die gesetzlichen Pflichten zur Auskunftserteilung (nach den Auskunftspflichtgesetzen) und Rechtsbelehrung anwaltlich nicht vertretener Parteien im Verwaltungsverfahren¹²⁴ hinaus. Sind Missverständnisse entstanden, sollten die zuständigen Organe diese so rasch als möglich aufklären und sich bei den Bürgerinnen und Bürgern entschuldigen.¹²⁵

Wirkt sich eine gesetzliche Regelung für betroffene Bürgerinnen und Bürger nachteilig aus, ohne dass der Gesetzgeber dies bedacht hätte, oder fehlt eine Regelung, um nachteilige Folgen abzuwenden, liegt kein Missstand vor, soweit die Verwaltung das Gesetz korrekt anwendet. Um Benachteiligungen in Zukunft zu vermeiden, kann die Volksanwaltschaft in solchen Fällen die **Änderung** oder **Erlassung von Gesetzen anregen**¹²⁶. Ein Missstand könnte allerdings dann vorliegen, wenn Verwaltungsorgane Rechtsnormen nicht **völker-, unions- und verfassungsrechtskonform auslegen**. So ist ein Wiener Bebauungsplan zwar nicht deshalb gesetzwidrig, weil er die von Österreich in der UNESCO-Welterbekonvention eingegangenen, nicht unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt,¹²⁷ doch stellt es einen Missstand in der Verwaltung dar, wenn der gesetzliche Zielkatalog nicht im Sinne der Welterbekonvention ausgelegt und die Errichtung eines Hochhauses ermöglicht wird, das wegen seines Einflusses auf das örtliche Stadtbild der Konvention widerspricht.¹²⁸ Um die Vorgaben der Welterbekonvention im innerstaatlichen Recht umzusetzen, hat die Volksanwaltschaft angeregt, die Wiener Bauordnung entsprechend zu ändern.

wird Nachbarn in den §§ 34 Abs 3 und 4 Kärntner Bauordnung, 6 Abs 1 Niederösterreichische Bauordnung, 7 Abs 5 iVm 16 Abs 1 bis 4 Salzburger Baupolizeigesetz, 26 Abs 1 Z 6 iVm 41 Abs 6 Steiermärkisches Baugesetz eingearäumt.

¹²¹ § 1 Abs 1 Z 2 lit b VVG.

¹²² VA-St-BT/0008-B/1/2014, Bericht an den Landtag Steiermark 2014–2015, 66 – Nutzungsverbot.

¹²³ VA-NÖ-BT/0183-B/1/2013, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 100.

¹²⁴ § 13 a AVG.

¹²⁵ Vgl Art 12 des „Europäischen Kodex für gute Verwaltungspraxis“, hrsg vom Europäischen Bürgerbeauftragten.

¹²⁶ § 7 Abs 2 Volksanwaltschaftsgesetz.

¹²⁷ Vgl VfGH 2.10.2013, V 19/2011.

¹²⁸ VA-W-BT/0050-B/1/2017, bbl 2018, 57 – geplantes Hochhaus am Heumarkt.

2. Kontrolle von Missständen

Unterlässt es eine Gemeinde, die Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken, deren Flächenwidmung geändert werden soll (zB Rückwidmung von Bauland in Grünland), von der öffentlichen Auflage des Planentwurfs und der Möglichkeit zur Erhebung von Einwendungen **persönlich zu verständigen**, so kann dies selbst dann ein Missstand sein, wenn die fehlende Verständigung keine Gesetzwidrigkeit des Flächenwidmungsplans bewirkt.¹²⁹ Erheben Grundeigentümerinnen und -eigentümer rechtzeitig Einwendungen gegen den Planentwurf, entspricht es einer bürgerfreundlichen Verwaltung, die Betroffenen auch ohne gesetzlichen Auftrag **schriftlich darüber zu informieren**, ob ihre Einwendungen berücksichtigt worden sind.¹³⁰ Werden Einwendungen nicht berücksichtigt, bedarf es einer **schriftlichen Begründung**, damit Planungsentscheidungen für die Betroffenen nachvollziehbar sind.

2.2.4 Der Missstand in der nicht hoheitlichen Verwaltung

Der Kontrolle der Volksanwaltschaft unterliegt nur die **privatrechtliche Tätigkeit** der Gemeinden und Gemeindeverbände selbst,¹³¹ nicht aber jene von **ausgegliederten Rechtsträgern**, wie Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder Genossenschaften.¹³² Durch Ausgliederungen entziehen sich Gemeinden vielfach der staatlichen Kontrolle.¹³³ Die Volksanwaltschaft beanstandete beispielsweise, dass ein Sozialhilfverband ohne aufsichtsbehördliche Genehmigung der Landesregierung eine GmbH gründete, um verschiedene Gewerbetriebe zu führen.¹³⁴ Die Einräumung einer Befugnis zur Kontrolle über ausgegliederte Rechtsträger ist daher eine langjährige rechtspolitische Forderung der Volksanwaltschaft.¹³⁵

Das privatrechtliche Handeln kann eng mit der hoheitlichen Tätigkeit verknüpft sein, wie das in der Vertragsraumordnung der Fall ist, oder Rechtsgeschäfte betreffen, die auch unter Privaten häufig abgeschlossen werden, wie zB Kaufverträge über Liegenschaften oder Mietverträge. Als Vermieterin muss die Gemeinde beispielsweise dafür sorgen, dass Wohnungen in einem gebrauchstauglichen Zustand übergeben und erhalten werden¹³⁶. Relativ häufig sind Beschwerden über eine unzureichende Abhilfe gegen Schimmel oder Wasserschäden in **Gemeindewohnungen**.¹³⁷

Da die **Grundrechte** wie der Gleichheitssatz **auch in der nicht hoheitlichen Verwaltung** gelten (Fiskalgeltung), liegt zB dann ein Missstand vor, wenn eine Gemeinde beim

¹²⁹ Vgl § 24 Abs 6 Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz und VA-S-BT/0016-B/1/2013, Bericht an den Salzburger Landtag 2013–2014, 48 – verspätete Verständigung in der Gemeindezeitung.

¹³⁰ Vgl die §§ 24 Abs 8 und 38 Abs 8 Steiermärkisches Raumordnungsgesetz sowie § 65 Abs 6 Salzburger Raumordnungsgesetz.

¹³¹ Art 116 Abs 2 B-VG.

¹³² VfSlg 13.323/1992.

¹³³ Zu diesem Problem *Stolzlechner*, Privatisierung staatlicher Verwaltungsaufgaben und Kontrolle durch die Volksanwaltschaft, ZfV 1997, 1.

¹³⁴ VA-K-SOZ/0028-A/1/2015, Bericht an den Kärntner Landtag 2014–2015, 62.

¹³⁵ Bericht an den Nationalrat und den Bundesrat 2017 (Kontrolle der öffentlichen Verwaltung) 35.

¹³⁶ § 1096 Abs 1 ABGB.

¹³⁷ Vgl etwa VA-W-G/0092-B/1/2014 und VA-W-G/0244-B/1/2014, Bericht an den Wiener Landtag 2014, 87.

Verkauf von Badekarten Auswärtige schlechter behandelt als Ortsansässige,¹³⁸ für die Verpachtung gemeindeeigener Flächen an Private keine klaren Richtlinien aufstellt¹³⁹ oder schulpflichtigen Kindern den Besuch einer sprengelfremden Schule verweigert, weil sie sich mit einer anderen Gemeinde nicht über den Schulerhaltsbeitrag einigen kann.¹⁴⁰ Auch Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Lieferungen an eine Schulkantine¹⁴¹ und dem EU-Recht widersprechende Richtlinien zur Wohnungsvergabe¹⁴² sind Missstände in der Gemeindeverwaltung.

Auf dem Gebiet der **Daseinsvorsorge** agieren Gemeinden häufig mit privatrechtlichen Mitteln, etwa wenn sie die für eine Bebauung erforderliche Infrastruktur (Straße, Wasserleitung, Kanal) herstellen. Nicht selten liegt der **Missstand** darin, dass Verträge zu dem Zweck abgeschlossen werden, **hoheitliche Handlungsformen** zu **umgehen**. Sieht ein Gesetz zwingend vor, dass Aufschließungsabgaben mit Bescheid vorzuschreiben sind, darf für die Herstellung der Infrastruktur prinzipiell kein privatrechtliches Entgelt vereinbart werden.¹⁴³ Ermächtigt das Gesetz dazu, Kosten für die Aufschließung von Bauland vertraglich auf Investoren zu überwälzen, dürfen Aufwendungen für Schulgebäude nicht Vertragsgegenstand sein.¹⁴⁴ Unzulässig ist es ferner, Raumplanungskosten ohne gesetzliche Grundlage auf Widmungswerber zu überwälzen.¹⁴⁵ Derartige Verträge sind **wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot nichtig**.¹⁴⁶ Nichtig sind auch Nebenbestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen und Vertragsformblättern, die Vertragspartner gröblich benachteiligen.¹⁴⁷

Vor allem kleinere Gemeinden setzen manchmal ohne professionelle rechtsfreundliche Beratung Verträge auf, die **unklar, unverständlich oder missverständlich** abgefasst sind,¹⁴⁸ und die deshalb Anlass zu Rechtsstreitigkeiten geben. Als Beispiel kann ein Vertrag dienen, in dem nicht genau festgelegt ist, wer wann wo welche Infrastruktureinrichtungen für neu gewidmetes Bauland herstellen soll.¹⁴⁹ Ein vom Bürgermeister ohne Gemeinderatsbeschluss handschriftlich in den Vertragstext eingefügtes „Erstkaufsrecht für Pächter“ muss die Gemeinde gegen sich gelten lassen, wenn sie den Anschein erweckt hat, dem bisherigen Pächter des Gemeindegrundes stehe ein Vorkaufsrecht zu.¹⁵⁰ Da juristische Personen des öffentlichen Rechts immer als Unternehmer gelten, sind auf Verträge zwischen Gemeinden und Bürgerinnen bzw. Bürgern die Regelungen des Kon-

¹³⁸ VA-NÖ-G/0014-B/1/2014, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 34.

¹³⁹ VA-NÖ-G/0044-B/1/2014, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 40.

¹⁴⁰ VA-NÖ-SCHU/0010-C/1/2014 und VA-NÖ-SCHU/0019-C/1/2015, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 107; VA-OÖ-SCHU/0012-C/1/2015, Bericht an den Oberösterreichischen Landtag 2015–2016, 51.

¹⁴¹ VA-OÖ-SCHU/0013-C/1/2014, Bericht an den Oberösterreichischen Landtag 2013–2014, 52.

¹⁴² VA-W-G/0150-B/1/2015, Bericht an den Wiener Landtag 2016, 82.

¹⁴³ § 22 Abs 1 BAO.

¹⁴⁴ VA-W-BT/0069-1/B/2016, Bericht an den Wiener Landtag 2016, 66 – städtebaulicher Vertrag.

¹⁴⁵ VA-NÖ-BT/0009-B/1/2013, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2012–2013, 124; VA-B-BT/0053-B/1/2013, Bericht an den Burgenländischen Landtag 2013–2014, 55; VA-NÖ-BT/180-B/1/2015, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 99.

¹⁴⁶ § 879 Abs 1 ABGB. OGH 2 Ob 511/95, RdW 1995, 216.

¹⁴⁷ § 879 Abs 3 ABGB.

¹⁴⁸ Vgl § 869 ABGB.

¹⁴⁹ VA-OÖ-BT/0014-B/1/2017, bbl 2017, 182.

¹⁵⁰ VA-NÖ-G/0035-B/1/2015, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 38.

2. Kontrolle von Missständen

umentenschutzgesetzes über **unzulässige Vertragsbestandteile** anzuwenden¹⁵¹. Daher ist eine in Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Vertragsformblättern enthaltene Klausel unwirksam, wenn sie unklar oder unverständlich abgefasst ist (Verstoß gegen das **Transparenzgebot**).¹⁵²

Verbreitet sind Beschwerden über **Gebäudeschäden** (meist Setzungsrisse), die **durch Kanal-, Wasserleitungs- oder Straßenbauarbeiten** entstanden sind. Häufig verweisen Gemeinden auf Schreiben ihres Versicherers, wonach die Gemeindeorgane und die von ihnen beauftragten Unternehmer kein Verschulden trifft. Daher stehe kein Ersatz der Aufwendungen zur Schadensbeseitigung zu. Tatsächlich unterliegen behördlich genehmigte Bauarbeiten aber der **verschuldensunabhängigen nachbarrechtlichen Gefährdungshaftung**.¹⁵³ Die Volksanwaltschaft hat es daher als Missstand angesehen, wenn Gemeinden bei einem Rückstau im Gemeindekanal¹⁵⁴ oder bei einem Bruch oder beim Auffrieren der Ortswasserleitung¹⁵⁵ nicht oder nicht rechtzeitig Abhilfe geschaffen haben.

Der Volksanwaltschaft steht es freilich nicht zu, über privatrechtliche (vertragliche und außervertragliche) Ansprüche rechtsverbindlich zu entscheiden. Dies ist ausschließlich Sache der zuständigen Zivilgerichte. Wie in der Hoheitsverwaltung ist die Beschwerde auch in der nicht hoheitlichen Verwaltung **subsidiär**, die Klage bei Gericht somit als „Rechtsmittel“ anzusehen. Allerdings stellt es einen Missstand dar, wenn sich eine Gemeinde trotz eindeutiger Hinweise auf das Bestehen eines zivilrechtlichen Anspruchs weigert, mit Bürgern in **Vergleichsverhandlungen** einzutreten oder eine **Prozesskostenabläse** zu bezahlen.¹⁵⁶

2.2.5 Veranlassungen zur Behebung von Missständen

Beim Abschluss des Prüfverfahrens muss die Volksanwaltschaft den Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffenen Veranlassungen mitteilen.¹⁵⁷ Stellt die Volksanwaltschaft Missstände fest, drängt sie die Verwaltung dazu, diese so rasch als möglich zu beheben. In Angelegenheiten der Selbstverwaltung kann sie dem zuständigen Gemeindeorgan (Bürgermeister, Magistrat, Gemeinderat, Gemeindevorstand) **Empfehlungen** für die in einem bestimmten Fall oder aus Anlass eines bestimmten Falles zu treffenden Maßnahmen erteilen.¹⁵⁸ Diese Empfehlungen sind auch dem obersten Verwaltungsorgan, im gemeindeeigenen Wirkungsbe-

¹⁵¹ § 1 Abs 2.

¹⁵² § 6 Abs 3 KSchG.

¹⁵³ § 364 a ABGB analog.

¹⁵⁴ VA-NÖ/429-G/04, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2004–2005, 163.

¹⁵⁵ VA-NÖ/351-G/05, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2004–2005, 166; VA-S-G/0008-B/1/2012, Bericht an den Salzburger Landtag 2013–2014, 33.

¹⁵⁶ Vgl VA-NÖ-G/0025-B/1/2014, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 35 – Sturmschaden durch Ablösen von Gebäudeteilen; VA-OÖ-G/0007-B/1/2015, Bericht an den Oberösterreichischen Landtag 2015–2016, 29 – Bissverletzungen durch gefährlichen Hund.

¹⁵⁷ Art 148 a Abs 1 B-VG.

¹⁵⁸ Art 148 c B-VG . Die Organe müssen innerhalb von acht Wochen der an sie gerichteten Empfehlung entsprechen und dies der VA mitteilen oder schriftlich begründen, warum ihr nicht entsprochen wird (§ 6 Volksanwaltschaftsgesetz).

reich der Landesregierung, zur Kenntnis zu bringen.¹⁵⁹ Im übertragenen Wirkungsbereich richten sich Empfehlungen an die obersten Organe des Bundes oder des jeweiligen Landes. In den allermeisten Fällen spricht die Volksanwaltschaft keine förmliche Empfehlung aus, sondern belässt es bei **Anregungen**, geeignete Maßnahmen zur Beseitigung des Missstandes zu ergreifen.

In der **Hoheitsverwaltung** kann die Volksanwaltschaft anregen, **rechtskräftige Bescheide von Amts wegen aufzuheben oder abzuändern**,¹⁶⁰ ausstehende Bescheide zu erlassen,¹⁶¹ Abgaben nachzusehen,¹⁶² gesetzwidrige Verordnungen aufzuheben oder abzuändern,¹⁶³ Maßnahmen der Dienstaufsicht zu ergreifen, Erlässe (Richtlinien) auszuarbeiten, Rechtsvorschriften auf eine bestimmte Weise auszulegen oder Weisungen zu erteilen. Ist die **Nichtigerklärung** einer rechtskräftigen, aber rechtswidrigen Baubewilligung, etwa wegen eines Widerspruchs zum Flächenwidmungsplan, zeitlich noch möglich,¹⁶⁴ kann die Volksanwaltschaft der sachlich in Betracht kommenden Oberbehörde (Gemeindevorstand, Gemeinderat) empfehlen, den gesetzwidrigen Bescheid aufzuheben.¹⁶⁵ Diese Möglichkeit scheidet aus, wenn das Landesverwaltungsgericht in der Sache entschieden hat. Weist das Landesverwaltungsgericht etwa die Beschwerde eines Nachbarn ab, der eine Verletzung der Abstandsvorschriften geltend gemacht hat, darf die Bewilligung nicht mehr wegen Widerspruchs zum Flächenwidmungsplan für nichtig erklärt werden, weil das Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts nach der Rechtsprechung¹⁶⁶ den Bescheid vollumfänglich ersetzt. In jenen Fällen, in denen sich die Volksanwaltschaft auf die Feststellung eines Missstandes beschränken muss, können Berichte an die gesetzgebenden Körperschaften¹⁶⁷ und eine mediale Darstellung künftigen Fehlverhalten vorbeugen (**präventive Wirkung**).

Da der Verfassungsgerichtshof aus dem Legalitätsprinzip¹⁶⁸ eine Pflicht des Verordnungsgebers ableitet, rechtswidrige Raumordnungspläne aufzuheben und durch rechtmäßige zu ersetzen,¹⁶⁹ ist die Volksanwaltschaft in der Lage, die **Korrektur gesetzwid-**

¹⁵⁹ Nach § 105 Abs 2 Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung muss die Landesregierung selbst Maßnahmen setzen, wenn landesgesetzliche Aufsichtsbestimmungen sie zum Eingreifen ermächtigen.

¹⁶⁰ §§ 68 Abs 2, 3 und 4 AVG, 52 a VStG, 299 BAO.

¹⁶¹ §§ 73 AVG, 85 a BAO.

¹⁶² § 236 BAO. Vgl dazu VA-NÖ-ABG/0045-C/1/2014, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 53. In diesem Fall regte die VA an, eine eklatant hohe Wasserbezugsgebühr nachzusehen, deren Einhebung wegen eines unentdeckten Lecks und der unterlassenen Ablesung des Wasserzählers unbillig gewesen wäre.

¹⁶³ Art 18 Abs 2 B-VG.

¹⁶⁴ Gem § 23 Abs 9 Niederösterreichischer Bauordnung ist die Aufhebung nur bis spätestens vier Monate ab Baubeginn zulässig.

¹⁶⁵ § 68 Abs 4 Z 4 AVG. Vgl VA-NÖ-BT/0005-B/1/2016, Bericht an den Niederösterreichischen Landtag 2014–2015, 66 – Tempel im Grünland; VA-K-BT/0008-B/1/2013, Bericht an den Kärntner Landtag 2012–2013, 115 – steinschlaggefährdetes Bordell.

¹⁶⁶ VfGH 6. 6. 2014, B 320/2014; 11. 6. 2015, E 1286/2014; VwGH 24. 3. 2015, Ro 2014/15/0042; 9. 9. 2015, Ro 2015/03/0032 VwSlg 19.189/A; 22. 6. 2016, Ra 2016/03/0027 VwSlg 19.385/A; 21. 12. 2016, Ra 2016/12/106 VwSlg 19.520/A; 2. 3. 2017, Ra 2015/08/0175. Vgl auch OGH 1 Ob 127/15f SZ 2015/127.

¹⁶⁷ Art 148 d B-VG.

¹⁶⁸ Art 18 Abs 2 B-VG.

¹⁶⁹ Vgl VfSlg 12.555/1990, 13.354/1993, 15.682/1999, 16.926/2003.

riger Pläne anzuregen.¹⁷⁰ Entspricht die Gemeinde dieser Anregung nicht, hat die Volksanwaltschaft die Möglichkeit, beim Verfassungsgerichtshof die Aufhebung geltender Verordnungen zu beantragen¹⁷¹. Das geschieht allerdings selten, zumal den Betroffenen oft selbst der Weg zum Verfassungsgerichtshof offen steht.¹⁷² Ist die Behörde säumig, kann die Volksanwaltschaft anregen, eine ausstehende Verordnung zu erlassen. Auf Antrag der Volksanwaltschaft hob der Verfassungsgerichtshof zB eine **Verordnung als gesetzwidrig auf**, mit der eine Gemeinde „Brücken- und Straßenbauwerke“, die mehrere Geschäftshäuser eines Einkaufszentrums miteinander verbinden, zu öffentlichen Interessentenwegen erklärte.¹⁷³ Die Volksanwaltschaft sah ferner einen Missstand darin, dass durch diese Verordnung raumordnungsrechtliche Verkaufsflächenbeschränkungen umgangen wurden.¹⁷⁴ Handelt es sich bei den überwiegend umschlossenen Verbindungsbauten nicht um Straßen, sondern um Gebäude, sind die Verkaufsflächen zusammenzurechnen, weshalb im konkreten Fall die höchstzulässige Gesamtverkaufsfläche bei weitem überschritten war.

Im Bereich der **nicht hoheitlichen Verwaltung** kann die Volksanwaltschaft anregen, dass Gemeinden Bürgerinnen und Bürger bei Abschluss, Gestaltung und Auflösung von Verträgen gleich behandeln, im Interesse der Gleichbehandlung Musterverträge verwenden, in Härtefällen auf eine Kündigung verzichten oder zur Vermeidung von Zivilprozessen Vergleichsverhandlungen führen, eine Prozesskostenablöse bezahlen und grundlos eingehobene Geldbeträge retournieren. In gewissen Fällen ist eine rasche außergerichtliche Einigung – auch für die Gemeinden selbst – einem unter Umständen langen, kosten- und risikobehafteten Gerichtsverfahren vorzuziehen.

Mag. Alexander Henn

2.3 Das Recht auf gute Verwaltung

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die europäische Grundrechtecharta (GRC) für verbindlich erklärt.¹⁷⁵ Eine wesentliche Bestimmung dieser Charta stellt Art 41 dar. Tituliert ist diese Norm als „Das Recht auf gute Verwaltung“. Näher betrachtet enthält diese Rechtsnorm ein Bündel von Rechten und Pflichten. Wenngleich nicht über-

¹⁷⁰ Vgl VA-W-BT/0081-B/1/2012, Bericht an den Wiener Landtag 2013, 142 – Verschmälerung einer Straße; VA-OÖ-BT/0040-B/1/2016, Bericht an den Oberösterreichischen Landtag 2015–2016, 42 – Aufhebung einer projektbezogenen Planänderung; VA-NÖ-BT/0126-B/1/2017, bbl 2018, 55 – Korrektur eines Bebauungsplanes.

¹⁷¹ Art 139 Abs 1 Z 6 B-VG.

¹⁷² Das Verwaltungsgericht muss einen Antrag auf Aufhebung der Verordnung an den Verfassungsgerichtshof stellen, wenn es gegen ihre Anwendung wegen Gesetzwidrigkeit Bedenken hat (Art 89 Abs 2 iVm Art 135 Abs 4 B-VG).

¹⁷³ VfSlg 20.075/2016 = wbl 2017, 177 (Anm *Merli*); VA-ST-LGS/0017-B/1/2014, Bericht an den Landtag Steiermark 2014–2015, 48. Die „Brücken- und Straßenbauwerke“ dienen entgegen dem damals geltenden steiermärkischen Landes-Straßenverwaltungsgesetz nicht nur dem individuellen (örtlichen) Verkehrsinteresse einer beschränkten Anzahl von Liegenschaftsbesitzern, sondern auch dem allgemeinen Verkehrsinteresse sämtlicher Besucher.

¹⁷⁴ VA-St-LGS/0001-B/1/2017, bbl 2017, 183. Zu diesem Punkt hatte sich der Verfassungsgerichtshof nicht geäußert.

¹⁷⁵ Abgesehen von Polen und dem Vereinigten Königreich.

sehen werden darf, dass die Grundrechtsverpflichteten dieser Bestimmung nicht die Mitgliedstaaten und ihre Organe selbst, sondern die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union sind und somit die gesamte europäische Verwaltung¹⁷⁶, hat diese Norm auch Auswirkungen auf nationale Verwaltungen. Eine fortlaufende Rechtsfortbildung von Art 41 GRC durch den Europäischen Gerichtshof ist nicht ausgeschlossen.

Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung wird sowohl in der Lehre als auch in der Rechtsprechung kontrovers diskutiert und ist bis dato nicht abschließend beantwortet¹⁷⁷. Doch selbst bei der auf rein innereuropäische Verwaltungen beschränkten Anwendung von Art 41 GRC entsteht dadurch keine Rechtsschutzlücke, weil die in dieser Bestimmung genannten Garantien einerseits in anderen europäischen Vorschriften kodifiziert sind¹⁷⁸, andererseits auch durch nationale Vorschriften gewährleistet werden¹⁷⁹.

Im staatsrechtlichen Verständnis betrifft die Verwaltung nahezu jeden Lebensbereich einer modernen Gesellschaft, und zwar unabhängig davon, ob sie von Bund, Ländern, Gemeinden oder sonstigen Rechtsträgern besorgt wird. Grundsätzlich muss man sich daher die Frage stellen, was „gute Verwaltung“ oder im Umkehrschluss „schlechte Verwaltung“ eigentlich bedeutet. Da eine konkrete innerstaatliche Bestimmung fehlt, muss man sich an einer Gesamtschau des staatlichen Normengerüsts orientieren. So finden sich Anhaltspunkte in verschiedenen (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen¹⁸⁰, die ein Resultat der Grundprinzipien unserer Rechtsordnung sind. Diese decken sich mitunter sogar inhaltlich mit den einzelnen Rechten des Art 41 GRC¹⁸¹. Letztlich fällt es jedoch schwer, „gute Verwaltung“ abschließend zu definieren, weil Verwaltung die Vollziehung aller – dh nicht nur verfahrensrechtlicher – Normen umfasst und sie daher über die einzelnen, in Art 41 GRC festgelegten Rechte hinausgeht.

„Gute Verwaltung“ muss genauso wie „sonstige“ Verwaltung jedenfalls auf einer gesetzlichen Grundlage basieren. Gute Verwaltung unterscheidet sich jedoch dann von „normaler“ oder „schlechter Verwaltung“, wenn sie unter Zugrundelegung des gleichen Sachverhaltes das jeweils bessere Ergebnis erzielt. Dieses Ergebnis kann unterschiedlich aussehen. Umfasst sind mitunter ein besseres Erledigungsergebnis einer Verfahrenspartei, kosteneffizientes Handeln, Zweckmäßigkeit einer Verfahrenshandlung, Sparsamkeit von Gebietskörperschaften uvm. „Gute Verwaltung“ kann somit als das mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln jeweils am besten zu erreichende Ergebnis anzusehen sein, das aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung erreicht werden muss.

¹⁷⁶ Voet van Vormizeele in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar 3, 2716.

¹⁷⁷ Gundel, Der beschränkte Anwendungsbereich des Charta-Grundrechts auf gute Verwaltung, EuR-Heft-1/2015, 82–88.

¹⁷⁸ Gundel, EuR-Heft-1/2015, so zB findet sich Art 41 Abs 2 lit c – das Recht auf verpflichtende Begründung einer Verwaltungsentscheidung – auch in Art 47 GRC als Ausfluss des gerichtlichen Schutzes wieder.

¹⁷⁹ Vgl Art 41 Abs 2 lit a GRC und § 17 AVG – Das Recht auf Akteneinsicht.

¹⁸⁰ Vgl zB Art 18 B-VG, Art 6 EMRK, Rechnungshofkontrolle der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit.

¹⁸¹ Vgl das Recht auf Parteigehör nach §§ 37,45 Abs 3 AVG und Art 41 Abs 2 lit a GRC.

Die Tätigkeit der Volksanwaltschaft setzt genau bei dieser ergebnisorientierten Maxime an. Sie überprüft nicht nur die Gesetzmäßigkeit verwaltungsrechtlichen Handelns, sondern geht dabei noch weiter, weil sie bemüht ist, über rechtliche Verpflichtungen im Einzelfall hinaus nach Verbesserungen für die Verwaltungspraxis zu suchen.¹⁸²

Mag.^a Agnes Lier

2.4 Die Bedeutung der Volksanwaltschaft auf Gemeindeebene

2.4.1 Gesetzesvollzug und Dienstleistung

Das in Art 18 Abs 1 B-VG verankerte Legalitätsprinzip besagt, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf. Dieses ist Kern des rechtsstaatlichen Grundprinzips der österreichischen Bundesverfassung und bindet die Verwaltung an feste Regeln, die ihr Handeln für die Bürgerinnen und Bürger vorherseh- und berechenbar machen¹⁸³.

Die staatliche Verwaltung befindet sich aber im Wandel der Zeit und nimmt zunehmend Methoden des New Public Management („wirkungsorientierte Verwaltungsführung“) an. Sie wird nicht mehr lediglich als Gesetzesvollzug, sondern auch als Dienstleistung betrachtet. Der einzelne Bürger wird nicht ausschließlich als Normadressat, sondern vielmehr auch als Kunde wahrgenommen.¹⁸⁴ Die Verwaltung hat sich somit nicht nur an den Gesetzen zu orientieren, sondern hat ihren Kundinnen und Kunden auch zu dienen.

Der Begriff des Rechts auf gute Verwaltung ist auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert¹⁸⁵ (vgl dazu Kapitel 2.3.). Im Weißbuch der Europäischen Kommission, im Abschnitt „Europäisches Regieren“, werden zudem die „Grundsätze des guten Regierens“ definiert. Darin wird explizit darauf hingewiesen, dass diese Grundsätze nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für die regionalen und die lokalen Ebenen der Mitgliedstaaten gelten¹⁸⁶.

Die Volksanwaltschaft befürwortet die Weiterentwicklung der Verwaltung sehr, zumal diese mit ihren Anregungen und Bemühungen seit ihrem Bestehen im Einklang steht. Die Volksanwaltschaft versteht sich als Lobbyistin für die Bürgerinnen und Bürger¹⁸⁷ und weist – ua Gemeinden – nicht nur auf Gesetzesverstöße und Untätigkeit, sondern ebenso auf mangelnde Bürgernähe oder verbesserungswürdige Situationen hin.

¹⁸² *Fichtenbauer*, Was bedeutet das „Recht auf gute Verwaltung?“ in „Die Presse“ Print-Ausgabe, 27. 10. 2016.

¹⁸³ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht 10, 266.

¹⁸⁴ *Jablonec* in HKI 35, Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt. Ist das Weisungsprinzip überholt?, 198.

¹⁸⁵ Art 41 Abs 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

¹⁸⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2001) 428 endgültig, Europäisches Regieren, Ein Weißbuch, 13.

¹⁸⁷ *Korosec*, Die Arbeit der Volksanwaltschaft (2001) 1.

2.4.2 Bürgernähe

Der Begriff Bürgernähe signalisiert einerseits die räumliche Nähe der Gemeinde zu den Bürgerinnen und Bürgern und andererseits die Wahrnehmung ihrer Wünsche und Bedürfnisse.

Die Gemeinde ist im Bereich der öffentlichen Aufgabenbesorgung jene Ebene, die den einzelnen Gemeindemitgliedern am nächsten steht, weil sie – insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge – Aufgaben wahrnimmt, die diese unmittelbar betreffen¹⁸⁸. Während die Schaffung von Bürgernähe im Bereich der Europäischen Union nicht in sämtlichen unionsrechtlichen Belangen möglich ist, sollte Bürgernähe in den einzelnen Gemeinden leicht umsetzbar sein und im Fokus stehen.

Jedes Gemeindemitglied soll in räumlicher Nähe zu seinem Wohnort in der Verwaltung unmittelbare, kompetente Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner haben und mit diesen barrierefrei und unhierarchisch kommunizieren können. Die Verwaltung sollte wiederum ihre besonderen Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten in ihre Entscheidungen und ihren Umgang mit der Bevölkerung einfließen lassen¹⁸⁹.

In Erfüllung ihres bundesverfassungsgesetzlich verankerten Mandats ist die Volksanwaltschaft stetig bemüht, verbesserungsfähige Defizite in der Verwaltung aufzuzeigen. Wiewohl Anfragen der Volksanwaltschaft bzw. Ersuchen um Stellungnahme zu Beschwerdevorbringen im Falle der Einleitung eines Prüfverfahrens selbstverständlich einen gewissen Arbeitsaufwand für die Gemeinden mit sich bringen, trifft die Volksanwaltschaft beim Großteil der Gemeinden auf durchwegs positive Resonanz und große Bereitschaft zur Kooperation.

Betont wird an dieser Stelle, dass es **nie** Intention der Volksanwaltschaft ist, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Gemeinderatsmitglieder „bloßzustellen“, sondern vielmehr objektiv auf Missstände in der Verwaltung hinzuweisen und zwischen den Gemeinden und ihren Kundinnen und Kunden zu vermitteln, um so einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Verwaltung in Richtung Bürgernähe, Transparenz und Effizienz in der Verwaltung zu schaffen.

Beispielsweise wandte sich ein Pensionist einer Gemeinde, in der die Beantragung einer bestimmten Förderung nur mehr ausschließlich elektronisch, mittels Handysignatur, möglich war, an die Volksanwaltschaft. Diese hob zunächst hervor, den neu geschaffenen, unbegrenzten 24-Stunden-Zugang zu Subventionsansuchen sehr zu befürworten. Angeregt wurde jedoch, die Antragstellung in Papierform als zusätzliche Möglichkeit beizubehalten, um insbesondere ältere Menschen in der Gemeinde im Hinblick auf die Erlangung der Förderung nicht zu diskriminieren. Auch wenn der unbegrenzte 24-Stunden-Zugang von den Verantwortlichen als Beitrag zur „Bürgernähe“ gedacht war, erwies sich

¹⁸⁸ Öhlinger, Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union, in *Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund* (Hrsg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962.

¹⁸⁹ Pabel, Elektronikunterstützte Verwaltungsführung – Möglichkeiten und Probleme aus rechtsdogmatischer Sicht (Teil II), RFG 2011/53, 232.

2. Kontrolle von Missständen

dieser für manche – trotz der angebotenen Hilfestellung, die gemeindeeigene Handysignatur zu benützen – als kontraproduktiv.

In einem anderen aktuellen Fall hatte eine Witwe bei ihrer Gemeinde um Aufbewahrung der Urne ihres verstorbenen Mannes im Wohnzimmer angesucht. Die Gemeinde verwehrte ihr dies jedoch und teilte formlos mit, dass dies nicht möglich sei. Die Volksanwaltschaft wies die Gemeinde auf die Rechtslage hin und forderte diese zur umgehenden Erlassung eines Bescheides auf. Die Volksanwaltschaft kritisierte in diesem Fall nicht nur die unrichtige Rechtsauffassung der Gemeinde, welche die Aufbewahrung von Urnen außerhalb des Friedhofes entgegen dem klaren Gesetzeswortlaut generell untersagen wollte¹⁹⁰. Sie beanstandete vielmehr auch die fehlende Empathie der Gemeinde in Bezug auf den Zeitraum von einem Jahr, in dem nicht mit Bescheid über den Antrag der Witwe abgesprochen wurde und die Witwe im Ungewissen über den Verbleib der Urne blieb. Die Gemeinde kam der Aufforderung der Volksanwaltschaft zur Erlassung eines Bescheides umgehend – binnen acht Tagen – nach und erteilte rechtsrichtigerweise die Bewilligung für die Aufstellung der Urne.

In den genannten Beispielen auf Gemeindeebene manifestieren sich der Erfolg und die Wirkung der Volksanwaltschaft durch ihre unbürokratische, auf Vertrauen und persönliche Autorität gestützte Vorgangsweise.¹⁹¹

2.4.3 Spannungsverhältnis zwischen Gesetz und Service

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister stehen unbestritten im Spannungsfeld zwischen Legalitätsprinzip und Bürgernähe.

Die Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern darf selbstverständlich nicht zu weit gehen und beispielsweise zum Ergebnis führen, dass baupolizeiliche Aufträge aus Mitleid oder aufgrund von Freundschaften im Ort nicht erteilt werden oder jahrelang zugewartet wird, bis die Bezirkshauptmannschaft um Vollstreckung eines baupolizeilichen Auftrages ersucht wird. Keine einfache Situation für die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister – einerseits will und muss man seinen gesetzlichen Auftrag erfüllen, andererseits will man den Wünschen und Bedürfnissen der Gemeindemitglieder gerecht werden und diese zufrieden stellen, nicht nur vor den Wahlen.

Die Volksanwaltschaft ist sich dieses Spannungsverhältnisses durchaus bewusst. So stellt sie zwar oftmals Missstände in den einzelnen Gemeinden fest, weist jedoch umgekehrt unzufriedene Gemeindemitglieder auch immer wieder auf die Pflichten der Gemeindeorgane und deren korrekte, gesetzlich vorgeschriebene Handlungsweisen hin. So darf Bürgernähe selbstverständlich keinesfalls falsch verstanden werden und in Richtung gesetzeswidriger Gefälligkeitsentscheidungen gehen.

Aus Sicht der Volksanwaltschaft lässt sich das aufgezeigte Spannungsverhältnis insbesondere durch kompetente und objektive Beratung im gemeindeeigenen Aufgabenbe-

¹⁹⁰ § 17 Abs 2 NÖ Bestattungsgesetz.

¹⁹¹ *Kucsko-Stadlmayer*, Die Volksanwaltschaft als Rechtseinrichtung, FS 75 Jahre B-VG (1995) 562.

reich – wenn möglich bereits im Vorfeld von bestimmten Vorhaben, deren Bewilligung in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde fällt – sowie durch Erfüllung der in § 1 Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz verankerten Auskunftspflicht der Gemeindeorgane lösen.

2.4.4 Behebung des Missstandes und Entschuldigung

Greift die Volksanwaltschaft Gesetzesverstöße, unrichtige Rechtsauskünfte oder unfreundliches Verhalten von Gemeindeorganen auf und stellt sie Missstände in der Verwaltung einer Gemeinde fest, dann obliegt es der jeweiligen Gemeinde zunächst, den jeweiligen Missstand umgehend zu beheben. Das betroffene Gemeindeorgan sollte sich bei der betroffenen Bürgerin und dem betroffenen Bürger für den unterlaufenen Fehler aber auch entschuldigen¹⁹². Die Volksanwaltschaft vertritt die Ansicht, dass eine solche Entschuldigung beinahe ebenso wichtig ist wie die Behebung des Missstandes selbst.

Mag. Nicole Dopita

2.5 Der Ablauf eines Prüfverfahrens

2.5.1 Kurzüberblick

In diesem Kapitel finden Sie einen Überblick über die nachträgliche Kontrolle des Handelns, Unterlassens bzw. Verhaltens von Organen der Verwaltung sowie der Säumigkeit von Verwaltungsbehörden oder Gerichten in anhängigen Verfahren.

Das Prüfverfahren der Volksanwaltschaft im Zusammenhang mit dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte (OPCAT) wird gesondert in Kapitel 3.6 beschrieben.

2.5.2 Wie wird ein Prüfverfahren eingeleitet?

Wenn sich jemand persönlich, per E-Mail, mittels Beschwerdeformular oder telefonisch an die Volksanwaltschaft wendet, werden **als erstes** alle persönlichen Daten der Beschwerdeführerin bzw. des Beschwerdeführers sowie der Sachverhalt eruiert. Dazu zählen der Vor- und Nachname, die Hauptwohnsitzadresse und die Person oder Behörde, die nach der Meinung der bzw. des Betroffenen nicht richtig gehandelt hat.

Sollte der Sachverhalt unklar sein, eine Vollmacht fehlen, die Volksanwaltschaft nicht zuständig bzw. die Beschwerde noch nicht zulässig sein, wird die Beschwerdeführerin bzw. der Beschwerdeführer darüber aufgeklärt und ersucht, die notwendigen Informationen zu übermitteln. Werden diese nicht übermittelt, wird kein Prüfverfahren eingeleitet.

¹⁹² Vgl. auch Art 12, Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis, Veröffentlichung als Folder des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union, online verfügbar unter www.ombudsman.europa.eu/code/default.htm (Stand 29. 5. 2018).

2. Kontrolle von Missständen

Nachdem die Beschwerde eingelangt ist bzw eine amtswegige Prüfung beschlossen wurde, wird **als zweites** der Sachverhalt beurteilt und nach der internen Geschäftsverteilung¹⁹³ der Volksanwaltschaft auf die verschiedenen Geschäftsbereiche aufgeteilt. Es kann dabei vorkommen, dass ein Sachverhalt **mehrere Rechtsmaterien** berührt. Dadurch können eine Volksanwältin bzw ein Volksanwalt, zwei oder sogar alle drei gleichzeitig tätig werden. Da es dadurch mehrere Prüfverfahren mit unterschiedlichen Geschäftszahlen und Prüfungsschwerpunkten gibt, verweist die Volksanwaltschaft oft in ihrem ersten Schreiben auch auf die anderen Prüfverfahren, damit sich die betroffene Person und die betroffene Behörde bzw betroffenen Behörden besser auskennen.

Als drittes tritt die Volksanwaltschaft an die betroffene Behörde oder ihre Oberbehörde heran. Dabei schildert sie kurz den an sie herangetragenen Sachverhalt, stellt Fragen und ersucht um eine Stellungnahme. Manchmal wird auch um die Übermittlung von Akten oder Aktenbestandteilen in Kopie zwecks umfassender Sachverhaltsermittlung gebeten.

Im Verfahren bei der Volksanwaltschaft besteht auch die Möglichkeit der jeweiligen Behörde, um **Fristerstreckung** anzusuchen. Darüber hinaus kann auch die Beschwerdeführerin bzw der Beschwerdeführer sein Vorbringen **ergänzen** oder seine Beschwerde **zurückziehen**. Wenn dies der Fall ist, informiert die Volksanwaltschaft die um Stellungnahme gebetene Behörde.

2.5.3 Wie prüft die Volksanwaltschaft?

Langt die Stellungnahme der Behörde ein, fängt die eigentliche Prüfung der Volksanwaltschaft an. Anhand der übermittelten Unterlagen, der Beschwerde und der Stellungnahme sowie des Gesetzes wird der Sachverhalt aufgearbeitet und im Hinblick auf die einzelnen Beschwerdepunkte überprüft. Dabei orientiert sich die Volksanwaltschaft am Gesetz selbst, den Gesetzesmaterialien sowie der höchstgerichtlichen Rechtsprechung.

Zu beachten ist, dass es bei der Volksanwaltschaft keine Akteneinsicht gibt und sie im selben Ausmaß an die Amtsverschwiegenheit gebunden ist, wie das jeweilige Organ. Die betroffene Person oder Personengruppe kann somit nicht über die Volksanwaltschaft die gesetzlichen Beschränkungen umgehen. Im Gegenzug gilt die Amtsverschwiegenheit zwischen den Behörden und der Volksanwaltschaft nicht. Stattdessen besteht eine besondere Unterstützungs- und Auskunftspflicht im Verhältnis zur Volksanwaltschaft.¹⁹⁴

2.5.4 Wie endet ein Verfahren und was sind seine Folgen?

Das Verfahren wird **eingestellt**, wenn die Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführer nicht alle notwendigen Informationen übermittelt, die Beschwerde noch nicht zulässig oder die Volksanwaltschaft nicht zuständig ist.

¹⁹³ Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates (GeV der VA 2018).

¹⁹⁴ Siehe Art 148 b B-VG.

Wurde **kein Missstand festgestellt**, dann wird die Beschwerdeführerin bzw der Beschwerdeführer darüber in Kenntnis gesetzt und die Gründe dafür dargelegt. Ist die **Beschwerde berechtigt**, dann wird das sowohl der Behörde als auch der betroffenen Person mitgeteilt. Hat die Volksanwaltschaft weitere Schritte angeregt, etwa den raschen Verfahrensabschluss oder die Ausstellung eines Bescheides, so wird auch die betroffene Person davon in Kenntnis gesetzt.

Handelt es sich um die Säumigkeit eines Gerichts, kann die Volksanwaltschaft selbst einen **Fristsetzungsantrag**¹⁹⁵ stellen oder **Maßnahmen der Dienstaufsicht** anregen. Handelt es sich bei dem Missstand um einen gravierenden Fehler, also eine erhebliche Verletzung aus Sicht der Volksanwaltschaft, kann sie eine Empfehlung aussprechen oder bei einer gesetzwidrigen Verordnung diese vor dem Verfassungsgerichtshof anfechten.

Die **Verordnungsanfechtungen** gem Art 139 Abs 1 Z 5 und 6 B-VG sowie die **Empfehlungen** gem Art 148 c B-VG setzen eine kollegiale Beschlussfassung voraus. Empfehlungen sind das stärkste Mittel der Volksanwaltschaft. Sie setzen keinen festgestellten Missstand voraus, sondern können auch bei einem vermuteten Missstand als präventive Maßnahme erteilt werden. Sie sind direkt an das jeweilige oberste Organ des Bundes beziehungsweise an das oberste Organ des Landes sowie an das zuständige Organ des Trägers der Selbstverwaltung oder der weisungsfreien Behörde zu richten und lösen eine Reaktionspflicht aus. Die jeweilige Behörde muss entweder der Empfehlung binnen der gesetzlich¹⁹⁶ festgelegten Frist von acht Wochen folgen und darüber der Volksanwaltschaft berichten oder eine begründete Stellungnahme übermitteln, weshalb der Empfehlung nicht gefolgt wird. In diesem Fall wird die Empfehlung in den Bericht an den Nationalrat und Bundesrat aufgenommen und im Parlament behandelt.

¹⁹⁵ Siehe § 91 GOG, Art 133 Abs 1 Z 2 B-VG.

¹⁹⁶ Siehe § 6 des Bundesgesetzes über die Volksanwaltschaft (Volksanwaltschaftsgesetz 1982) idF BGBl 1982/433 zuletzt geändert durch BGBl I 2012/1.

3. SCHUTZ UND FÖRDERUNG DER MENSCHENRECHTE DURCH DIE VOLKSANWALTSCHAFT

Mag.^a Nadine Riccabona, MA

3.1 Die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft

Im Dezember 2011 wurde ein Verfassungsgesetz beschlossen, das die Volksanwaltschaft mit dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte beauftragt.¹⁹⁷ Die Volksanwaltschaft wurde damit neben einem primär nachprüfenden auch zu einem präventiven und begleitenden Kontrollorgan.¹⁹⁸ Dies stellte die bislang größte Kompetenzerweiterung für die Volksanwaltschaft seit ihrem Bestehen dar. Die neuen Aufgaben zum Schutz und Förderung der Menschenrechte erfüllt die Volksanwaltschaft nunmehr seit 1. Juni 2012 gemeinsam mit den von ihr eingesetzten Experten-Kommissionen und ist hierbei ermächtigt:

- ▶ den Ort einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen,
- ▶ das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen sowie
- ▶ für Menschen mit Behinderungen bestimmte Einrichtungen und Programme zu überprüfen beziehungsweise zu besuchen.¹⁹⁹

Mit der Ermächtigung der Volksanwaltschaft, Orte einer Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen, wurde das Fakultativprotokoll zur UN-Antifolterkonvention (OPCAT) in Österreich umgesetzt.²⁰⁰ Die Volksanwaltschaft wurde zudem als unabhängiger Überwachungs- und Präventionsmechanismus etabliert, um jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch in Einrichtungen und Programmen, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, zu verhindern. Damit wurde einer Verpflichtung nach der UN-Behindertenrechtskonvention entsprochen.²⁰¹ Mit der Beobachtung und Begleitung des Verhaltens der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und

¹⁹⁷ Bundesgesetz zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe – OPCAT-Durchführungsgesetz, BGBl I 1/2012.

¹⁹⁸ Siehe dazu auch *Hiesel*, Die Aufwertung der Volksanwaltschaft, in *Baumgartner* (Hrsg), Öffentliches Recht, Jahrbuch 2013, 229.

¹⁹⁹ Art 148 a Abs 3 B-VG.

²⁰⁰ Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT), UN Generalversammlung, Doc. A/RES/57/199 vom 18. Dezember 2002.

²⁰¹ Art 16 Abs 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, UN Generalversammlung, Doc. A/RES/61/106 vom 13. Dezember 2006.

Zwangsgewalt ermächtigten Organe wurde der Volksanwaltschaft im Bereich des Bundesministeriums für Inneres die vormals im Sicherheitspolizeigesetz geregelte Aufgabe des Menschenrechtsbeirates übertragen.²⁰²

3.1.1 Kontrolle von Orten der Freiheitsentziehung

Das Fakultativprotokoll der UN-Antifolterkonvention (OPCAT), aufgrund dessen der Volksanwaltschaft das Mandat erteilt wurde, Orte der Freiheitsentziehung zu besuchen und zu überprüfen, sieht vor, dass jeder Vertragsstaat auf innerstaatlicher Ebene eine oder mehrere Stellen als „nationaler Präventionsmechanismus“ (NPM) einrichtet.²⁰³ Der NPM hat angekündigte wie unangekündigte Besuche an allen Orten durchzuführen, an denen Menschen auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichen oder stillschweigenden Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.²⁰⁴ Diese Orte werden im Folgenden als „Ort[e] der Freiheitsentziehung“ bezeichnet. Das Ziel des Fakultativprotokolls der UN-Antifolterkonvention ist es, durch die Einrichtung von präventiven Besuchsmechanismen „Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ an Orten zu verhindern, an denen Personen durch den Staat oder mit staatlicher Billigung festgehalten werden oder werden können.²⁰⁵ Die Besuche des NPM sollen dazu dienen, den Schutz vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe an diesen Orten zu verstärken.²⁰⁶

Der Begriff „Ort der Freiheitsentziehung“ ist im Sinne des Art 4 OPCAT zu verstehen.²⁰⁷ Demnach ist bei der Auslegung des Begriffes „Ort der Freiheitsentziehung“ vom Ziel und Zweck des OPCAT auszugehen, dem insgesamt ein weites Begriffsverständnis zu Grunde liegt. Dementsprechend sprach sich auch der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (SPT) für eine weite Auslegung des Begriffes „Ort der Freiheitsentziehung“ aus.²⁰⁸ Auch die vergleichbare Bestimmung des Art 2 der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigen-

²⁰² Hinsichtlich der Kompetenz gem 148 a Abs 3 Z 2 B-VG wird in den Erläuterungen der Regierungsvorlage darauf verwiesen, dass der Volksanwaltschaft jene Aufgaben übertragen werden, die vom ehemaligen Menschenrechtsbeirat aufgrund des zwischenzeitlich außer Kraft getretenen § 15 a SPG besorgt worden sind (RV 1515 BlgNR 24. GP 3). Anzumerken ist hierbei jedoch, dass die Volksanwaltschaft im Gegensatz zu den Aufgaben des ehemaligen Menschenrechtsbeirates nicht auf den Bereich der Sicherheitsverwaltung beschränkt, sondern ermächtigt ist, sämtliche Akte verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu überprüfen (siehe dazu auch *Klaushofer*, Menschenrechtliches Monitoring im Gesundheits- und Heimbereich – Kompetenzerweiterung der Volksanwaltschaft, in *ÖJK* (Hrsg), *Gesundheit und Recht – Recht auf Gesundheit?* 2013, 267.

²⁰³ Art 3 OPCAT.

²⁰⁴ Art 4 OPCAT.

²⁰⁵ Art 1 OPCAT.

²⁰⁶ Art 4 OPCAT, Art 19 lit a OPCAT.

²⁰⁷ Dies wurde in den Erläuterungen der Regierungsvorlage (RV 1515 BlgNR 24. GP 7) und in weiterer Folge auch im § 11 Abs 1 Z 1 VolksanwG festgehalten.

²⁰⁸ Ninth Annual Report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT) 2016, UN DOC CAT/C/57/4, Annex on 'Compilation of advice provided by the Subcommittee in response to requests from national preventive mechanisms, para 2–3;

Sixth Annual Report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT) 2013, UN DOC CAT/C/50/2, para 67.

3. Schutz und Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft

der Behandlung oder Strafe (ECPT) wurde im erläuternden Bericht im Sinne eines weiten Verständnisses des Mandates interpretiert.²⁰⁹

Grundsätzlich unterliegen all jene Orte als „Orte der Freiheitsentziehung“ der Kontrolle der Volksanwaltschaft, an denen Menschen auf Grund einer Entscheidung einer Behörde oder deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen ist oder entzogen werden kann.²¹⁰ Erfasst sind hoheitliche Freiheitsentziehungen durch Staatsorgane oder Beliehene ebenso wie Freiheitsentziehung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung.²¹¹ Neben klassischen „Orten der Freiheitsentziehung“, wie beispielsweise Justizanstalten, Polizeiinspektionen, polizeilichen Anhaltezentren oder Kasernen, können auch psychiatrische Einrichtungen, Krankenanstalten, Alten- und Pflegeheime sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen oder Wohngemeinschaften für Jugendliche „Ort der Freiheitsentziehung“ im Sinne des Art 4 OPCAT und Art 148 a Abs 3 Z 1 B-VG sein. Zudem kann eine Freiheitsentziehung auch an „mobilen Orten“ stattfinden. Beispielsweise ist ein Flugzeug bei Abschiebungen und Rückführungen als ein Ort der Freiheitsentziehung im Sinne des Art 4 OPCAT bzw des Art 148 a Abs 3 Z 1 B-VG zu betrachten.

Teilweise ist im Einzelfall zu prüfen, welche Abteilungen bzw Bereiche einer Einrichtung unter das Mandat fallen. Beispielsweise wurde betreffend der Bundesbetreuungsstelle „Flüchtlingslager Traiskirchen Ost“ geprüft, welche Bereiche als „Ort der Freiheitsentziehung“ anzusehen sind.²¹² Jene Bereiche eines Flüchtlingslagers, die eine Dienststelle der Polizei sind und in denen jederzeit Anhaltungen stattfinden können, sind unstrittig „Orte der Freiheitsentziehung“ nach Art 4 OPCAT und Art 148 a Abs 3 Z 1 B-VG. Ebenso unstrittig ist, dass jener Bereich eines Flüchtlingslagers, der eine Außenstelle des Bundesasylamts ist, einen „Ort der Freiheitsentziehung“ darstellt, sodass dieser Bereich jedenfalls zum Schutz und Förderung der Menschenrechte von der Volksanwaltschaft und ihren Kommissionen als „Ort der Freiheitsentziehung“ zu überprüfen ist.

²⁰⁹ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT), adopted 26 November 1987, Text of the Convention and Explanatory Report; European Treaty Series – 126; CPT/Inf/C(2002)1, para 30 and 32.

Eine der zentralen Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention stellt Art 3 EMRK dar: „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher Strafe oder Behandlung unterworfen werden“. Zur Umsetzung dieses Verbots schuf der Europarat 1987 das Europäische Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (ECPT), welches ein präventives Überwachungssystem an Orten, an welchen Menschen gegen ihren Willen festgehalten werden, vorsieht. Durchgeführt werden die Kontrollbesuche seit 1989 durch das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT). Die Delegationen des CPT besuchen die Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen. Zusätzlich werden, falls notwendig, sogenannte „Ad-hoc-Besuche“ organisiert. Die Berichte über die Besuche des CPT, die Antworten der Regierungen sowie öffentliche Erklärungen und allgemeine Berichte sind auf der Website des CPT verfügbar: www.cpt.coe.int. Der letzte Besuch des CPT in Österreich fand von 22. September 2014 bis 1. Oktober 2014 statt.

²¹⁰ Insofern muss der „Ort der Freiheitsentziehung“, um der Kontrolle der Volksanwaltschaft zu unterliegen, der Regierungsmacht des Staates unterstehen. Siehe dazu *Klaushofer*, Menschenrechtliches Monitoring im Gesundheits- und Heimbereich – Kompetenzerweiterung der Volksanwaltschaft, in *ÖJK* (Hrsg), Gesundheit und Recht – Recht auf Gesundheit? (2013) 272.

²¹¹ *Klaushofer*, Menschenrechtliches Monitoring im Gesundheits- und Heimbereich – Kompetenzerweiterung der Volksanwaltschaft, in *ÖJK* (Hrsg), Gesundheit und Recht – Recht auf Gesundheit? (2013) 274.

²¹² Stellungnahme des MRB zur Vorlage „Zugang der Kommissionen zur Bundesbetreuungsstelle Traiskirchen“ https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/d7kqj/ZugangTraiskirchenKommissionenVA_2.pdf.

In der Regierungsvorlage wurde davon ausgegangen, dass etwa 4.000 öffentliche und private Einrichtungen der Kontrolle der Volksanwaltschaft unterliegen.²¹³ Durchschnittlich führen die Kommissionen der Volksanwaltschaft etwa 500 Besuche jährlich durch. Im Jahr 2017 fanden mehr als hundert Kontrollbesuche in Justizanstalten, Polizeiinspektionen und polizeilichen Anhaltezentren statt. Etwa 230 Besuche wurden im Jahr 2017 in Alten- und Pflegeheimen, Jugendwohlfahrtseinrichtungen sowie psychiatrischen Abteilungen bzw. Krankenanstalten absolviert. Insgesamt haben im Jahr 2017 etwa 450 Kontrollen in Einrichtungen stattgefunden, wobei etwa 90 Besuche Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen galten. In den vergangenen sechs Jahren wurden rund 2.860 Besuche an Orten einer Freiheitsentziehung durchgeführt.²¹⁴

Mag.^a Teresa Exenberger

3.1.2 Die Beobachtung und begleitende Überprüfung bei der Ausübung von unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt

Neben dem Besuch und der Überprüfung von Orten der Freiheitsentziehung obliegt der Volksanwaltschaft und ihren Kommissionen auch die Beobachtung und Überprüfung von Zwangsgewalt der Polizei. Art 148 a Abs 3 Z 2 Bundesverfassungsgesetz ermächtigt die Volksanwaltschaft und die von ihr eingesetzten Kommissionen, das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

Mit 1. Juli 2012 hat der österreichische Gesetzgeber zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in der Republik Österreich neben der Umsetzung der Verpflichtungen auf Grundlage des OPCAT-Mandats sowie der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) die Volksanwaltschaft mit dieser Kontrollbefugnis betraut.

Eine derartige Befugnis zur menschenrechtlichen Kontrolle von polizeilichem Handeln gibt es in dieser Form nur in Österreich. Der Hintergrund dieser Regelung war der tragische Tod von Marcus Omofuma. Der Nigerianer wurde am 1. Mai 1999 während einer Flugabschiebung von Österreich nach Sofia von drei Polizeibeamten fahrlässig getötet. Noch im selben Jahr wurde der Menschenrechtsbeirat („alt“) im Bundesministerium für Inneres eingerichtet²¹⁵. Mithilfe von sechs Kommissionen sprach er menschenrechtliche Empfehlungen gegenüber dem Bundesminister für Inneres aus. Am 30. Juni 2012 stellte der Menschenrechtsbeirat („alt“) seine Tätigkeit ein.

Im Zuge der Kompetenzerweiterung der Volksanwaltschaft übernahm diese mit 1. Juli 2012 gemeinsam mit ihren Kommissionen das Mandat zur menschenrechtlichen Beobachtung und Überprüfung von Polizeieinsätzen. Die Kommissionen der Volksanwalt-

²¹³ RV 1515 BlgNR 24. GP 4.

²¹⁴ Vom Beginn der Prüfungen an im Jahr 2012 bis Ende Juni 2018.

²¹⁵ Der Menschenrechtsbeirat („alt“) wurde auf Grundlage des § 15 a SPG idF BGBl I 2012/1 eingerichtet.

3. Schutz und Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft

schaft beobachten seither regelmäßig Polizeieinsätze anlässlich von Demonstrationen, Abschiebungen, Großveranstaltungen oder polizeilichen Schwerpunktaktionen beispielsweise zur Bekämpfung von Menschenhandel.

Die Polizei hat die Volksanwaltschaft grundsätzlich über polizeiliche Großaktionen (und Misshandlungsvorwürfe) aufgrund des „Verständigungserlasses“ des Bundesministeriums für Inneres zu informieren²¹⁶. In Hinblick auf Abschiebungen ist den Kommissionen der Volksanwaltschaft zudem die Teilnahme am Kontaktgespräch sowie bei begleiteten Abschiebungen eine Beobachtung bis zur Zieldestination zu ermöglichen²¹⁷.

Nur durch rechtzeitige Verständigungen der Volksanwaltschaft bzw ihrer Kommissionen über bevorstehende polizeiliche Einsätze wird ermöglicht, dass die menschenrechtlichen Beobachtungen entsprechend geplant und durchgeführt werden können.

Bei den Beobachtungen selbst sind die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes gegenüber den Kommissionen der Volksanwaltschaft zur Auskunft verpflichtet. Die Polizeiergane sind gegenüber der Volksanwaltschaft von der Amtsverschwiegenheit entbunden²¹⁸.

Im Berichtsjahr 2017 wurden so von den Kommissionen der Volksanwaltschaft insgesamt 44 Akte unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt überprüft. Davon waren zehn Abschiebungen bzw Rückführungen und 34 Demonstrationen, Fußballspiele, Veranstaltungen und sonstige polizeiliche Großeinsätze.

So kritisierte die Volksanwaltschaft gemeinsam mit ihren Kommissionen beispielsweise hinsichtlich Demonstrationen wiederkehrend, dass bei polizeilichen Einkesselungen nach Versammlungsaufösungen Lautsprecherdurchsagen nicht gut hörbar und somit die Inhalte der Durchsagen Demonstrierenden oftmals nicht bekannt waren.

Bei diesen menschenrechtlichen Beanstandungen der Volksanwaltschaft wird die Kritik dem Bundesminister für Inneres schriftlich mitgeteilt. Die Empfehlungen der Volksanwaltschaft werden überdies in den jährlichen Berichten an den Nationalrat und an den Bundesrat (Band „Präventive Menschenrechtskontrolle“) veröffentlicht. Diese sind auch auf der Website der Volksanwaltschaft abrufbar.

Mag. Johannes Carniel

3.1.3 Kontrolle von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen

Seit Bestehen der Volksanwaltschaft ist der Einsatz für Menschen mit Behinderungen ein wichtiger Teil ihrer Arbeit. Im Jahr 2012 wurde der Kompetenzbereich der Volksanwaltschaft

²¹⁶ Erlass des BMI, GZ: BMI-EE2500/0038-II/2/b/2014.

²¹⁷ Erlass des BMI, GZ: BMI-EE2300/0044-II/2/b/2016.

²¹⁸ § 11 VolksanwG.

schaft noch zusätzlich erweitert. Seither besuchen unabhängige Experten-Kommissionen Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und prüfen, ob die Betroffenen ihre Rechte, wie theoretisch vorgesehen, auch praktisch wahrnehmen können. Diese Aufgabe sowie die einzelnen Rechte von Menschen mit Behinderungen sind unter anderem in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) vorgeschrieben.

Zentrale Begriffe der UN-BRK sind das Recht auf Inklusion und das Recht auf Selbstbestimmung. Inklusion bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen ein gleichberechtigter Teil der Gesellschaft sind. Als solcher sollen sie sämtliche Bereiche ihres Lebens selbst bestimmen können. Dies betrifft zB die Fragen, wie und wo sie leben, was bzw wo sie arbeiten oder welche Schulen sie besuchen möchten. Um Selbstbestimmung überhaupt zu ermöglichen, müssen geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden. In erster Linie sind dabei Bund, Länder und Gemeinden je nach ihren Zuständigkeiten gefordert.

Die Bandbreite der notwendigen Maßnahmen ist groß. Infrastrukturen müssen beispielsweise so geplant und angepasst werden, dass sich Menschen mit Behinderungen möglichst unbehindert selbstständig bewegen können. Wohnmöglichkeiten müssen für ein gemeindenahes – also mitten in der Gemeinde befindliches – Leben geschaffen werden. Barrierefreiheit muss bei Bauwerken, Beförderungsmitteln, Dienstleistungen oder Information bzw Kommunikation gewährleistet werden. Das bedeutet, dass unter anderem auch Gesundheitsleistungen, Kinderbetreuung, Schulen und andere Bildungseinrichtungen, kulturelle Aktivitäten, Tourismusangebote, öffentliche Verkehrsmittel oder Arbeitsstätten barrierefrei zugänglich sein müssen. Kurz gesagt, Menschen mit Behinderungen müssen Zugang zu allen Lebensbereichen bekommen. Um dies zu erreichen, ist es notwendig, dass Gemeinden das Thema Behinderung bei allen Entscheidungen berücksichtigen. Dies kann nur gelingen, wenn Menschen mit Behinderungen dabei auch Mitsprache erhalten und Verfahren dementsprechend angepasst werden.

Österreichweit hat sich zwar in dieser Hinsicht vieles verbessert, aber immer noch können Menschen mit Behinderungen ihre Rechte nicht ausreichend genießen. Entsprechend hoch ist die Anzahl der diesbezüglichen Beschwerden bei der Volksanwaltschaft. Diese betreffen die mangelnde Barrierefreiheit im öffentlichen Raum, Diskriminierungen, den fehlenden Zugang zu Arbeitsangeboten, mangelhafte finanzielle Unterstützung für Betreuungsleistungen, fehlende gemeindenaher Wohnangebote, den schwierigen Zugang zu Bildungsangeboten, kulturellen Veranstaltungen oder Freizeitaktivitäten.

In Einrichtungen wurden unter anderem mangelhafte Gewaltprävention, fehlende Privatsphäre, fehlende Einbeziehung in Entscheidungsprozesse, erniedrigende Behandlungen, die Anwendung unrechtmäßiger freiheitsbeschränkender Maßnahmen, mangelhafte medizinische Versorgung bzw Wahlfreiheit oder der Aufbau „abgeschiedener Sonderwelten“ für Menschen mit Behinderungen kritisiert.

Auch wenn die Volksanwaltschaft Missstände kritisieren muss, so ist sie doch sehr darauf bedacht, auch Verbesserungsmöglichkeiten konstruktiv aufzuzeigen. Dabei weist sie immer wieder darauf hin, dass die möglichst weitgehende Autonomie von Menschen mit Behinderungen nicht nur ihr gesetzliches Recht ist, sondern überdies allen Gesell-

3. Schutz und Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft

schaftsgruppen Vorteile bringt. So ermöglichen beispielsweise abgeschrägte Gehsteigerandsteine Rollstuhlfahrerinnen und -fahrern, sich ohne Unterstützung fortzubewegen. Gleichzeitig profitieren von diesen baulichen Maßnahmen aber auch Menschen, die Kinderwagen führen, Lieferanten, ältere Menschen, vorübergehend verletzte Menschen und andere. Die Umwelt und Dienstleistungen so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben führen können, ist in ihrem Wirkungsbereich Aufgabe von Gemeinden. Die Volksanwaltschaft möchte dabei auch als konstruktiver Partner Unterstützung gewähren. Dies ist ihr möglich, weil sie aufgrund ihrer unabhängigen, neutralen Position und ihres niederschweligen Zugangs Informationen und Lösungsvorschläge von Expertinnen und Experten, zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie Mitbürgerinnen und Mitbürgern erhält.

Mag.^a Nadine Riccabona, MA

3.2 Die Kontrollbefugnisse vor Ort

Der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen ist Zugang zu allen Orten der Freiheitsentziehung sowie zu allen dort festgehaltenen Personen zu gewähren.²¹⁹ Es besteht zudem ein Auskunftsrecht insbesondere über die Anzahl und Behandlung der Personen, denen die Freiheit entzogen ist oder war, über die Orte, an denen Personen die Freiheit entzogen ist oder werden kann und über die Bedingungen der Freiheitsentziehung.²²⁰ Weiters ist der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen Zutritt zu Einrichtungen und Programmen zu gewähren, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind, sowie Auskunft über die Anzahl und Behandlung der Menschen mit Behinderungen in diesen Einrichtungen und Programmen zu erteilen.²²¹ Zusätzlich besteht die Ermächtigung, das Verhalten der zur Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt ermächtigten Organe zu beobachten und begleitend zu überprüfen.

Es ist auf Wunsch zu ermöglichen, mit angehaltenen Menschen sowie mit Menschen mit Beeinträchtigungen in Kontakt zu treten, und zwar ohne Anwesenheit Dritter.²²² In der Praxis wird großer Wert auf eine freie Entscheidungsfindung gelegt, mit wem und vor allem auch wo die Gespräche geführt werden. Es besteht beispielsweise vielfach der Wunsch, sich mit den Patientinnen bzw Patienten oder Angehaltenen in jenen Räumlichkeiten zu unterhalten, in denen sie leben bzw untergebracht sind, da dies einen unmittelbaren Eindruck von deren persönlichen Lebensumständen vermittelt.²²³ Der Volksan-

²¹⁹ § 11 Abs 3 Z 3 VolksanwG, Art 20 lit c OPCAT.

²²⁰ § 11 Abs 3 Z 1 VolksanwG, Art 20 lit a und b OPCAT.

²²¹ § 11 Abs 3 Z 1 und Z 3 VolksanwG.

²²² § 11 Abs 3 Z 4 VolksanwG, Art 20 lit d OPCAT.

²²³ Siehe dazu auch *Kastner*, Schutz und Förderung der Menschenrechte im Strafvollzug, in *Strafrecht Heft 1* (2013) 22.

waltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen ist zudem auf ihren Wunsch Kontakt zu Auskunftspersonen zu ermöglichen.

Bei ihren Besuchen ist der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen zudem Zugang zu allen relevanten Informationen zu gewähren, die die Behandlung der Personen an Orten der Freiheitsentziehung oder der Menschen mit Behinderungen betreffen.²²⁴ Sie sind ermächtigt, Auskünfte einzuholen und Einsicht in Unterlagen zu nehmen. Zu diesen Unterlagen zählen unter anderem Pflegedokumentationen, Krankengeschichten, Befunde und sonstige relevante Aufzeichnungen über die Betroffenen.²²⁵ Die Unterlagen sind während des Besuches einer Einrichtung oder eines Programms im Original vorzulegen. Sollten Kopien gewünscht werden, so sind diese kostenlos anzufertigen und umgehend auszuhändigen.²²⁶

Amtsverschwiegenheit kann gegenüber der Volksanwaltschaft und den von ihr eingesetzten Kommissionen nicht ins Treffen geführt werden. Im Gegenzug unterliegen die Volksanwaltschaft sowie die von ihr eingesetzten Kommissionen denselben verschwiegenheitsrechtlichen Verpflichtungen wie das Organ, an das die Volksanwaltschaft in Erfüllung ihrer Aufgaben herangetreten ist.²²⁷ Die einschlägigen Rechtsgrundlagen sehen vor, dass die Besuche und Überprüfungen nicht angekündigt werden müssen. Es ist jedoch auf die Erfordernisse des Betriebs der Einrichtung Bedacht zu nehmen.²²⁸ Die Bediensteten der Einrichtung haben wiederum alle Anstrengungen zu unternehmen, die Volksanwaltschaft und ihre Kommissionen bei ihren Erhebungen zu unterstützen.

Letztlich ist die Volksanwaltschaft ermächtigt, dem zuständigen obersten Organ Empfehlungen zu unterbreiten.²²⁹ Diese Empfehlungen werden mit dem Ziel ausgesprochen, den Schutz vor Folter und Misshandlung an den kontrollierten Orten sowie während der Ausübung von unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu stärken. Die Volksanwaltschaft kann zudem Missstandsfeststellungen aussprechen. Während sich die Missstandsfeststellung in einer Kritik erschöpft, beinhaltet die Empfehlung einen Vorschlag. Weiters kann die Volksanwaltschaft Änderungen oder das Erlassen von Gesetzen anregen.²³⁰

²²⁴ Art 148 b B-VG, § 11 Abs 3 Z 1 und 2 VolksanwG, Art 20 lit b OPCAT.

²²⁵ § 11 Abs 5 VolksanwG.

²²⁶ § 11 Abs 3 Z 2, § 11 Abs 5 VolksanwG.

²²⁷ Art 148 b B-VG, § 29 GeO der VA 2017.

²²⁸ § 11 Abs 4 VolksanwG, § 22 Abs 3 Satz 2 GeO der VA 2017.

²²⁹ Art 148 c B-VG; § 6 VolksanwG; Art 19 lit b OPCAT.

²³⁰ § 7 VolksanwG; Art 19 lit c OPCAT.

3.3 Die von der Volksanwaltschaft eingesetzten Kommissionen

Zur Besorgung der Aufgaben nach Art 148 a Abs 3 B-VG²³¹ hat die Volksanwaltschaft Kommissionen einzusetzen. Gesetzlich ist vorgesehen mindestens sechs Kommissionen zu bilden, die nach regionalen oder sachlichen Gesichtspunkten zu gliedern sind. Jede Kommission muss aus einer erforderlichen Zahl an Mitgliedern bestehen, wobei die Zahl der Mitglieder aller Kommissionen mindestens 42 zu betragen hat²³².

Das Kollegium der Volksanwaltschaft entschloss sich, sechs Kommissionen mit rund 60 Mitgliedern nach regionalen Gesichtspunkten zu berufen. Die Kommissionen sind als Kollegialorgan konzipiert. Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefällt, bei Stimmengleichheit entscheidet die Leiterin oder der Leiter der Kommission. Jede Kommission muss von einer auf dem Gebiet der Menschenrechte anerkannten Persönlichkeit geleitet werden. Dieser kommen die Koordinierung der Aufgaben und die administrative Betreuung der Kommission zu.

Die Mitglieder der Kommissionen werden nach Anhörung des Menschenrechtsbeirates von der Volksanwaltschaft bestellt. Dabei muss auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter, eine angemessene Vertretung ethnischer Gruppen und Minderheiten sowie auf eine unabhängige, interdisziplinäre und pluralistische Zusammensetzung unter Bedachtnahme auf die Aufgabenstellung der Kommissionen geachtet werden. Bestimmte Qualifikationen sind gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Die Kommissionsmitglieder müssen über die für die Erfüllung der Aufgaben der Kommission erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügen. In den Erläuternden Bemerkungen der Regierungsvorlage wird dazu beispielhaft genannt, dass bei der Überprüfung von Behinderteneinrichtungen ein Behindertenvertreter in der Kommission anwesend sein sollte, bei der Überprüfung von Justizanstalten sollte zumindest ein Kommissionsmitglied über spezifische Kenntnisse des Strafvollzugs verfügen²³³. Tatsächlich haben die Kommissionsmitglieder vor allem Kenntnisse auf dem Gebiet der Medizin, aus dem Fachbereich der klinischen Psychologie, der Pflege, der Sozialarbeit sowie der Rechtswissenschaft.

Aufgabe der Mitglieder der Kommissionen ist es, der Volksanwaltschaft bei der Durchführung von Besuchen und Überprüfungen ihre fachliche Expertise zur Verfügung zu stellen. Die Bestellung der Mitglieder erfolgt, ebenso wie jene der Kommissionsleitung, für sechs Jahre, wobei alle drei Jahre eine Neubestellung der Hälfte der Mitglieder aller Kommissionen durchzuführen ist. Eine (auch mehrmalige) Wiederbestellung ist möglich.

²³¹ Siehe dazu näher Kapitel 4.1.1 bis 4.1.3.

²³² Siehe § 12 Abs 1 VolksanwG.

²³³ ErläutRV 1515 BlgNR 24. GP 11 (zu BGBl I 2012/1).

Die aktuelle Zusammensetzung aller sechs Kommissionen ist auf der Website der Volksanwaltschaft abrufbar²³⁴.

Die Mitglieder der Kommissionen stehen in keinem Dienstrechtsverhältnis zur Volksanwaltschaft, für ihren Einsatz werden sie jedoch entschädigt²³⁵. Eine vorzeitige Abberufung einzelner Mitglieder durch die Volksanwaltschaft ist zulässig, wenn die Aufgabenerfüllung aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr möglich ist, wenn eine Tätigkeit ausgeübt wird, die Zweifel an der Unabhängigkeit hervorruft, ebenso bei grober Pflichtverletzung oder auf eigenen Wunsch des Kommissionsmitgliedes. Vor der Abberufung ist der Menschenrechtsbeirat anzuhören. Das ausgeschiedene Mitglied ist für den Rest der Funktionsperiode zu ersetzen.

Zentrale Aufgabe der Kommissionen ist es, durch einzelne oder mehrere von ihr bestimmte Mitglieder Besuche und Überprüfungen für die Volksanwaltschaft durchzuführen²³⁶. In Übereinstimmung mit internationalen Standards werden Besuche immer von zumindest zwei Mitgliedern durchgeführt (Vier-Augen-Prinzip)²³⁷. In der Geschäftsordnung²³⁸ bzw der Geschäftsverteilung²³⁹ der Volksanwaltschaft sind nähere Bestimmungen zur Durchführung der Besuche enthalten. Bei den Besuchen sind die generellen Prüfschwerpunkte zu berücksichtigen, die die Volksanwaltschaft jährlich festlegt.

Die Kommissionen berichten der Volksanwaltschaft in Form eines Protokolls von ihren Wahrnehmungen bei den Besuchen und erstatten Vorschläge für Missstandsfeststellungen sowie Empfehlungen und Anregungen von Maßnahmen der Dienstaufsicht. Kommt die Volksanwaltschaft den Vorschlägen der Kommission nicht nach, so sind diese berechtigt, den jährlichen Tätigkeitsberichten oder allfälligen Sonderberichten der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat²⁴⁰ Bemerkungen anzuschließen.

Mag.^a Teresa Exenberger

3.4 Exkurs: Der Menschenrechtsbeirat

Der Volksanwaltschaft steht zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Menschenrechtsbereich seit 1. Juli 2012 als beratendes Gremium der Menschenrechtsbeirat zur Seite²⁴¹. Dieser unterstützt die Mitglieder der Volksanwaltschaft bei der Festlegung von Prüfschwerpunkten,

²³⁴ Siehe <http://volksanwaltschaft.gv.at/praeventive-menschenrechtskontrolle/kommissionen>.

²³⁵ Siehe § 12 Abs 6 VolksanwG, § 13 Abs 3 VolksanwG, § 24 Abs 1 GeO der VA.

²³⁶ Siehe § 13 Abs 1 VolksanwG.

²³⁷ Siehe European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Rules of Procedure, CPT/Inf/C (2008), Rule 32; § 22 Abs 1 GeO der VA 2017.

²³⁸ Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen, des Menschenrechtsbeirates und der Rentenkommission (GeO der VA 2017) BGBl II 2017/163.

²³⁹ Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates (GeV der VA 2018) BGBl II 2018/8.

²⁴⁰ Siehe dazu näher Kapitel 5.

²⁴¹ Art 148 h Abs 3 B-VG.

3. Schutz und Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft

der Erstattung von Missstandsfeststellungen und Empfehlungen sowie der Gewährleistung einheitlicher Vorgehensweisen und Prüfstandards²⁴².

Der Menschenrechtsbeirat besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesministerien, der Bundesländer sowie der Zivilgesellschaft. Er setzt sich aus einer bzw einem weisungsfreien Vorsitzenden und Stellvertretung sowie 16 Mitgliedern und 16 Ersatzmitgliedern zusammen²⁴³. Der bzw die Vorsitzende des Menschenrechtsbeirates sowie alle Mitglieder und Ersatzmitglieder werden von der Volksanwaltschaft bestellt²⁴⁴. Hinsichtlich der Mitglieder und Ersatzmitglieder haben gesetzlich dazu ermächtigte Stellen ein Vorschlagsrecht²⁴⁵.

Mit Wirkung vom 1. Juli 2012 haben die Mitglieder der Volksanwaltschaft DDr. *Renate Kicker* als Vorsitzende des Menschenrechtsbeirates bestellt. Seit 13. Jänner 2014 ist Univ. Prof. Dr. *Andreas Hauer* ihr Stellvertreter. Eine aktuelle Liste aller Mitglieder und Ersatzmitglieder des Gremiums ist auf der Website der Volksanwaltschaft abrufbar.

Die Mitglieder und die Ersatzmitglieder sind berechtigt an den Sitzungen des Menschenrechtsbeirates teilzunehmen. Dem Menschenrechtsbeirat kommen außerdem Anhörungsrechte für die Bestellung der Kommissionsleitungen sowie der Kommissionsmitglieder zu²⁴⁶. Alle Mitglieder des Menschenrechtsbeirates sind hinsichtlich der Ausübung ihrer Tätigkeiten an keine Weisungen gebunden²⁴⁷.

Bei der Festlegung von Prüfschwerpunkten kommt dem Menschenrechtsbeirat eine wichtige Beratungsfunktion zu. Er unterstützt die Volksanwaltschaft und ihre Kommissionen bei der Entscheidung darüber, welche Schwerpunkte bei der präventiven Kontrolle von Orten der Freiheitsentziehung gesetzt werden sollen. Die vom Menschenrechtsbeirat und der Volksanwaltschaft festgelegten Prüfschwerpunkte bestimmen die Themen, auf welche die Kommissionen bei ihren Kontrollen ein besonderes Augenmerk legen sollen. In Abstimmung mit den sechs Kommissionen der Volksanwaltschaft und dem Menschenrechtsbeirat werden die Prüfschwerpunkte von der Volksanwaltschaft jährlich aktualisiert. Um ein einheitliches Vorgehen der Kommissionen zu gewährleisten, erstattet der Menschenrechtsbeirat außerdem Vorschläge für die Festlegung von Prüfstandards.

Die Stellungnahmen des Menschenrechtsbeirates werden auf der Website der Volksanwaltschaft veröffentlicht. Dabei nimmt der Beirat zu aktuellen und menschenrechtlich relevanten Themen, wie beispielsweise zum „Einsatz von Netzbetten“ oder „Mangelnder Verfügbarkeit von (Amts-)Ärztinnen und (Amts-)Ärzten“, Stellung.

²⁴² § 14 und § 11 Abs 1 VolksanwG.

²⁴³ § 15 Abs 1 und Abs 4 VolksanwG.

²⁴⁴ § 1 Abs 2 Z 6 VolksanwG.

²⁴⁵ § 15 Abs 3 VolksanwG.

²⁴⁶ § 12 Abs 2 VolksanwG.

²⁴⁷ Art 148 h Abs 3 letzter Satz B-VG.

3.5 Der Ablauf eines Besuches

Seit der Einrichtung der Volksanwaltschaft als Nationalem Präventionsmechanismus im Juli 2012 bis zum Ende des Jahres 2017 haben die Kommissionen bereits 2.587 Besuche in Einrichtungen bzw. Überprüfungen bei der Ausübung von unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt durchgeführt. Im internationalen Vergleich ist das eine überdurchschnittlich große Anzahl.

3.5.1 Vorbereitung eines Besuches

Wesentlich für fundierte Erhebungen bei einem Besuch ist eine gewissenhafte Vorbereitung. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Kommission einen kompetenten Partner für die Institutsleitung darstellt und die Mitglieder Schutzlücken überhaupt erkennen können.

Nach der Auswahl einer Einrichtung und des Prüfthemas werden die dafür geeigneten Mitglieder der Kommission für den Besuch von der Kommissionsleitung bestimmt. Für die Zusammensetzung der Besuchsdelegation gibt es – abgesehen von der Mindestanzahl von zwei Personen²⁴⁸ – kaum Vorgaben. Wie bereits dargelegt²⁴⁹, sollte bei der Überprüfung von Behinderteneinrichtungen ein Behindertenvertreter anwesend sein und bei der Überprüfung von Justizanstalten zumindest ein Kommissionsmitglied über spezifische Kenntnisse des Strafvollzugs verfügen. Je nach Notwendigkeit kann der Leiter oder die Leiterin der Kommission auch Mitglieder anderer Kommissionen sowie weitere Expertinnen oder Experten, falls erforderlich auch Dolmetscherinnen oder Dolmetscher, beiziehen.

Sodann sind die für das Prüfthema maßgeblichen nationalen und internationalen Standards und die gesetzlichen Rahmenbedingungen (Strafvollzugsgesetz, Heimaufenthaltsgesetz etc) sowie sämtliche Protokolle von Vorbesuchen in der Einrichtung zu sichten.

Die Besuche und Überprüfungen werden in der Regel nicht angekündigt, dies ist auch nicht erforderlich. In größeren Einrichtungen können Besuche mehrtägig sein. Ein Besuch bindet zwar Personalkapazitäten der Einrichtung und bringt die Organisation durcheinander, die Kommission hat aber auf den reibungslosen Ablauf des Betriebes in der Einrichtung Rücksicht zu nehmen. Erfahrungsgemäß ist die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Kommissionen und dem Personal der Einrichtungen kooperativ.

3.5.2 Durchführung eines Besuches

Grundsätzlich beginnt jeder Besuch mit einem kurzen einleitenden Gespräch, bei dem der Anstaltsleitung der Zweck des Besuches dargelegt wird und eventuell benötigte Un-

²⁴⁸ Siehe § 22 Abs 1 GeO der VA 2017.

²⁴⁹ Siehe Kapitel 3.3.

3. Schutz und Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft

terlagen angefordert werden. Im Zuge des Besuches kann sich die Delegation der Kommission – wenn nötig – aufteilen, um die Einrichtung umfassend überprüfen zu können. Das Vier-Augen-Prinzip sollte dennoch gewahrt bleiben. Meist werden verschiedene Abteilungen oder sonstige Räumlichkeiten der Einrichtung besichtigt und im Zuge dessen auch Gespräche mit den dort anwesenden Personen (Bewohnerinnen und Bewohnern und Personal) geführt²⁵⁰. Dabei ist vor allem darauf zu achten, dass den betroffenen Personen aus den Gesprächen mit der Delegation kein Nachteil entsteht. Aus diesem Grund werden jeweils zahlreiche Interviews geführt, um Rückschlüsse auf einzelne Personen zu verhindern. Die Gesprächsinhalte sind vertraulich.

Für die spätere Bearbeitung der Ergebnisse des Besuches ist es unerlässlich, dass sämtliche Aussagen bzw. Wahrnehmungen durch sogenannte „cross-checks“ überprüft werden. Feststellungen, die in der Folge in Empfehlungen münden sollen, können nur getroffen werden, wenn die Aussagen bzw. Wahrnehmungen durch mehrere Fakten bestätigt werden konnten. Aus diesem Grund wird zumeist auch Einsicht in Akten oder Dokumentationen (wie zB Krankenakte, Pflegedokumentationen uÄ) genommen, es können Fotos angefertigt oder weitere Interviews zur Untermauerung von Eindrücken geführt werden. In einem kurzen Abschlussgespräch werden den Verantwortlichen der Einrichtung erste Feststellungen, Kritikpunkte, vor allem aber auch Best Practice Fälle dargelegt. Über den Inhalt dieses Gesprächs wird in der Regel auch eine kurze Zusammenfassung angefertigt und unmittelbar nach dem Besuch an die Einrichtung versandt.

3.5.3 Erstellung des Protokolls

Die Kommission ist verpflichtet, über ihren Besuch ein Protokoll zu erstellen und binnen vier Wochen der Leiterin bzw. dem Leiter der Kommission zur Weiterleitung an die Volksanwaltschaft zu übermitteln²⁵¹. Dieses Protokoll, in dem die gesammelten Fakten und Wahrnehmungen aufgelistet werden sollen, gliedert sich in vorgegebene Themenfelder (von „Baulicher Ausstattung“ über „Lebens- und Aufenthaltsbedingungen“ bis zu „Indizien für Vernachlässigung und erniedrigende Behandlung“), um eine spätere statistische Auswertung zu erleichtern. Ein Muster der Protokollvorlage ist auf der Website der Volksanwaltschaft abrufbar²⁵². Auf der Basis nationaler und internationaler Standards²⁵³ verfasst die Kommission des Weiteren eine menschenrechtliche Beurteilung zu den einzelnen Feststellungen und formuliert Vorschläge an die Volksanwaltschaft für Missstandsfeststellungen und Empfehlungen, die zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen beitragen sollen.

²⁵⁰ Zu den Befugnissen der Kommission siehe Kapitel 3.2.

²⁵¹ Siehe § 22 Abs 5 Geschäftsordnung der Volksanwaltschaft 2017.

²⁵² Siehe <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/dvnqf/Besuchsprotokoll.pdf>.

²⁵³ Siehe dazu unten Kapitel 3.6.

3.6 Das Vorhalteverfahren (Konsultationsverfahren)

Die übermittelten Protokolle samt Unterlagen sind von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Volksanwaltschaft in der Folge auszuwerten. Maßstab für die Erfüllung der Aufgaben des Nationalen Präventionsmechanismus und somit auch Maßstab für die Prüfung der Anhaltebedingungen in Einrichtungen oder der Vorgangsweise bei der Ausübung von unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt sind alle völkerrechtlich und innerstaatlich bestehenden Normen und Grundsätze zum Schutz der Menschenrechte. In den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage²⁵⁴ sind „insbesondere“ Standards des SPT²⁵⁵ und CPT²⁵⁶ als internationale Menschenrechtsstandards genannt, vergleichbare Standards, wie die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze oder die UN-Grundsatzkataloge sind ebenfalls bei der Beurteilung zu beachten.

Jeder Erledigungsvorschlag der Kommission im Protokoll, aber auch sonstige Feststellungen werden auf ihre menschenrechtliche Relevanz überprüft. Im Vordergrund dieser Arbeit steht immer die Prävention, also die Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen. Es geht daher nicht primär um die Feststellung von vorhandenen Defiziten oder Menschenrechtsverletzungen, sondern vor allem darum, solche zu verhindern, und konkrete Empfehlungen, als eine Art Grundsatz zur Gewährleistung menschenrechtlicher Standards, zu formulieren. Das Ziel der präventiven Arbeit der Volksanwaltschaft ist es, eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung von Menschen möglichst unwahrscheinlich zu machen.

Nach dem OPCAT²⁵⁷ sind die in seinen Kompetenzbereich fallenden Behörden verpflichtet, mit dem Nationalen Präventionsmechanismus in einen Dialog über mögliche Durchführungsmaßnahmen zur Verbesserung der Anhaltebedingungen einzutreten. Daher wird von der Volksanwaltschaft nach Auswertung der Protokolle das oberste (Aufsichts-) Organ (Bundesministerien, Landesregierungen) bzw der Träger der Einrichtung (bei Alten- und Pflegeheimen auch Gemeindeverbände oder Gemeinden²⁵⁸) über die Ergebnisse der Kontrollbesuche informiert und zur Stellungnahme aufgefordert.

Wenn die Volksanwaltschaft im Zuge des Prüfverfahrens zu dem Schluss kommt, dass eine Missstandsfeststellung und Empfehlung²⁵⁹ auszusprechen ist, muss auch der Menschenrechtsbeirat damit befasst werden. In der Folge sind seine Vorschläge in die Erledigung einzubeziehen. Der Adressat der Empfehlung ist dann verpflichtet, innerhalb von

²⁵⁴ ErläutRV 1515 BlgNR 24. GP 7 (zu BGBl I 2012/1).

²⁵⁵ Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter.

²⁵⁶ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – Institution des Europarates.

²⁵⁷ Art 22 OPCAT (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe).

²⁵⁸ Zur Ausweitung der Unterstützungspflicht gegenüber der Volksanwaltschaft siehe ausführlich *Hiesel*, Die Aufwertung der Volksanwaltschaft, in *Öffentliches Recht*, Jahrbuch 2013, 242.

²⁵⁹ Gemäß Art 148 c B-VG.

3. Schutz und Förderung der Menschenrechte durch die Volksanwaltschaft

acht Wochen der Empfehlung zu entsprechen oder schriftlich zu begründen, warum ihr nicht entsprochen wird. Der Inhalt dieser Empfehlungen ist auch für den Nationalen Präventionsmechanismus verbindlich. Bei weiteren Besuchen ist auf deren Einhaltung, sozusagen als nationaler Standard, zu achten.

Die Volksanwaltschaft kann im Zuge des Prüfverfahrens auch Best Practice Beispiele hervorheben. Diese werden als sehr gute Vorgehens- bzw Arbeitsweise dem verantwortlichen Organ bzw Träger der Einrichtung mitgeteilt.

Das Prüfverfahren kann auch damit abgeschlossen werden, dass dienstaufsichtsbehördliche Maßnahmen angeregt werden. Weiters stellt die Volksanwaltschaft oftmals auch problematische Gesetzesbestimmungen fest, was dann in Vorschläge für Verbesserungen mündet (sogenannte legislative Anregungen).

Mag. Markus Huber

4. DIE BERICHTSTÄTIGKEIT DER VOLKSANWALTSCHAFT

Die Volksanwaltschaft ist als verfassungsgesetzlich eingerichtetes oberstes Kontrollorgan – wie auch der Rechnungshof – ein Hilfsorgan der gesetzgebenden Organe. Dies äußert sich auch in ihrer Verpflichtung, dem Nationalrat und dem Bundesrat sowie den Landtagen Bericht über ihre Tätigkeit zu erstatten.

Diese Jahresberichte der Volksanwaltschaft umfassen die wichtigsten Tätigkeiten der Volksanwaltschaft und beschreiben die erheblichsten Problemfelder und gravierendsten Fälle, die sich im letzten Jahr in der Prüftätigkeit der Volksanwaltschaft ereignet haben. Angesichts der Vielzahl an Prüfverfahren bieten die Berichte einen selektiven Überblick und Ausschnitt über die Arbeit der Volksanwaltschaft. Dazu gehören neben der Kontrolle der Verwaltung auch Anregungen an den Gesetzgeber, legislative Änderungen vorzunehmen. Inhaltlich sind die Berichte nach den jeweiligen Materien und Ressorts (Bundesministerien, Abteilungen der Landesregierungen) gegliedert.

Der Gesetzgeber hat das festgelegte Betätigungsfeld der Volksanwaltschaft mehrmals erweitert. Neben ihrer Kernfunktion als nachprüfendes Kontrollorgan der Verwaltung ist ihre Funktion als Nationaler Präventionsmechanismus²⁶⁰ sowie als weisungsfreie Rentenkommission für Heimopfer²⁶¹ hervorzuheben. Der verfassungsgesetzliche Auftrag zur Berichterstattung bezieht sich auf all diese Tätigkeitsbereiche.

Nach Art 148 d B-VG hat die Volksanwaltschaft dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich über ihre Tätigkeit zu berichten. Aufgrund des großen Umfangs gliedert die Volksanwaltschaft ihren jährlichen Tätigkeitsbericht an das Parlament in zwei Teile: Einerseits Kontrolle der öffentlichen Verwaltung des Bundes und andererseits präventive Menschenrechtskontrolle. Der jährliche Bericht der Volksanwaltschaft zur präventiven Menschenrechtskontrolle wird sowohl dem Nationalrat und Bundesrat als auch allen Landtagen bis auf Vorarlberg vorgelegt. Alle Länder bis auf Vorarlberg haben die Volksanwaltschaft und ihre im Rahmen des UN-Übereinkommens „OPCAT“ zugewiesene Funktion als Nationaler Präventionsmechanismus anerkannt.

Die Volksanwaltschaft berichtet aber nicht nur über ihre Prüftätigkeit betreffend die Verwaltung des Bundes, sondern auch zur Verwaltung der Länder und Gemeinden den Landtagen in jenen Ländern, in denen die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft für die Kontrolle der jeweiligen Landesverwaltung gesetzlich begründet wurde (alle Länder bis auf Tirol und Vorarlberg). Während in Wien jährlich ein Bericht an den Wiener Landtag

²⁶⁰ Art 148 a Abs 3 B-VG.

²⁶¹ § 15 Heimopferrentengesetz.

4. Die Berichtstätigkeit der Volksanwaltschaft

erstattet wird, fasst die Volksanwaltschaft in den anderen Ländern ihre Kontrolltätigkeiten über die Landesbehörden alle zwei Jahre in einem Bericht zusammen.

Darüber hinaus hat die Volksanwaltschaft auch die Möglichkeit, über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den Nationalrat und den Bundesrat zu berichten.²⁶² Davon hat die Volksanwaltschaft bislang zweimal Gebrauch gemacht und die Sonderberichte „AHZ Vordernberg 2015“ und „Kinder und ihre Rechte in öffentlichen Einrichtungen 2017“ erstellt.

Zu beachten ist bei der Erstattung der Berichte die Wahrung der Amtsverschwiegenheit, soweit diese im Interesse der Parteien oder der nationalen Sicherheit geboten ist. Daraus ergibt sich, dass in den Berichten ausnahmslos keine Namen der betroffenen Personen angeführt werden. Grundsätzlich werden die Berichte in gedruckter Form und auf der Website²⁶³ veröffentlicht. Überdies hat die Volksanwaltschaft den Jahresbericht zur präventiven Menschenrechtskontrolle auch dem Unterausschuss zur Verhütung von Folter der Vereinten Nationen zu übermitteln²⁶⁴.

Die Berichte an den Nationalrat und Bundesrat sowie an die Landtage bedürfen einer kollegialen Beschlussfassung.²⁶⁵ Die drei Mitglieder der Volksanwaltschaft (derzeit Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek, Volksanwalt Dr. Peter Fichtenbauer und Volksanwalt Dr. Günther Kräuter) beschließen gemeinsam die Berichte.

Nach der Übermittlung der Berichte an die gesetzgebenden Organe kommt es in der Regel auch noch zu einem inhaltlichen Austausch. Die drei Mitglieder der Volksanwaltschaft nehmen an den Verhandlungen über die Berichte in den Ausschüssen und im Plenum des Parlaments teil.²⁶⁶ Doch nicht nur im Parlament, auch in den meisten Landtagen, werden den Mitgliedern der Volksanwaltschaft ein Teilnahme- und ein Rederecht eingeräumt. In Wien, Salzburg und Steiermark hat der Landesgesetzgeber die Mitwirkung der Volksanwaltschaft sogar gesetzlich zugesichert. Die Teilnahme an den Beratungen der gesetzgebenden Organe über die Berichte der Volksanwaltschaft ermöglicht einerseits den Volksanwältinnen und Volksanwälten, nochmals über ihre Tätigkeit zu referieren, und gibt andererseits den Abgeordneten die Gelegenheit, Fragen zum Bericht zu stellen.

²⁶² Art 148 d Abs 1 B-VG.

²⁶³ www.volksanwaltschaft.gv.at.

²⁶⁴ § 3 Abs 3 VAG.

²⁶⁵ § 1 Abs 2 Z 2 VAG, § 9 Z 2 und 3 GO der Volksanwaltschaft.

²⁶⁶ Art 148 d Abs 2 B-VG.

5. DIE ÖFFENTLICHKEITSARBEIT DER VOLKSANWALTSCHAFT

Dr. Peter Kastner

5.1 Sprechtage

„Um der Bevölkerung in den einzelnen Bundesländern den Zugang zur Volksanwaltschaft zu erleichtern, halten die Volksanwälte laufend in allen Bundesländern Sprechtage ab“. So heißt es in einem Standardwerk zur Volksanwaltschaft, das von *Hans Richard Klecatsky* und *Viktor Pickl* Ende der 80iger-Jahre herausgegeben wurde.²⁶⁷

Nicht auf Beschwerden im Amt warten, sondern von sich aus auf Bürgerinnen und Bürger zugehen und dadurch den Kontakt zu unserer Einrichtung erleichtern, lautet auch das Motto der derzeitigen Funktionsträger. Bereits zu Beginn des Arbeitsjahres legen sie fest, wer wann in welcher Region Sprechtage hält. Einvernehmlich wird eine Aufteilung beschlossen, wonach jedes Mitglied zweimal im Jahr, jeweils für die Dauer von zwei Monaten, in jedem Bundesland den Bürgerinnen und Bürgern für Vorsprachen zur Verfügung steht. Mit der Abhaltung von Sprechtagen außerhalb ihres Sitzes trägt die Volksanwaltschaft Rechnung, in sieben Bundesländern als Landesvolksanwaltschaft für Beschwerden aus dem Bereich der Landes- und Gemeindeverwaltung zuständig zu sein. 234 Sprechtage wurden so im Jahr 2017 abgehalten.²⁶⁸

Regelmäßig finden diese Sprechtage am Sitz einer Bezirkshauptmannschaft oder in den Amtsgebäuden des Magistrats statt. In den Landeshauptstädten stellt meist das Amt der Landesregierung seine Räumlichkeiten zur Verfügung. Angekündigt werden die Sprechtage durch Plakate, die in den umliegenden Gemeinden ausgehängt werden, Einschaltungen in Printmedien und gelegentlich auch Hinweisen in lokalen Radiosendern. Eine monatliche Vorschau aller Sprechtage findet sich zudem auf der Website der Volksanwaltschaft.²⁶⁹ Mithilfe dieser Übersicht kann jeder Bedienstete des Hauses Bürgerinnen und Bürgern, die um eine Vorsprache ersuchen, anbieten, einen Termin zeitnah in räumlicher Nähe ihres bzw seines Wohnsitzes wahrzunehmen.

Sich mit einem persönlichen Anliegen an jemanden zu wenden, ist Vertrauenssache. Unter den amtierenden Mitgliedern besteht Konsens, dass sich jedermann an die Volksanwältin oder den Volksanwalt seiner Wahl wenden kann. Niemand kann sich aber für die weitere Behandlung seines Anliegens ein Mitglied der Volksanwaltschaft „aussuchen“.

²⁶⁷ *Klecatsky/Pickl*, Die Volksanwaltschaft (1989) 27.

²⁶⁸ Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat (2017), Band: Kontrolle der öffentlichen Verwaltung 17.

²⁶⁹ Siehe <https://volksanwaltschaft.gv.at/service>.

5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Volksanwaltschaft

Vielmehr sind alle bei den Sprechtagen entgegengenommenen Beschwerden, die in die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft fallen, entsprechend einer bindenden, von den Funktionsträgern beschlossenen und im Bundesgesetzblatt kundgemachten Geschäftsverteilung dem sachzuständigen Volksanwalt zur weiteren Erledigung zu übergeben.²⁷⁰ Hierauf werden die Bürgerinnen und Bürger bereits bei ihrer Anmeldung zum Sprechtag hingewiesen.

Zwar wird niemand abgewiesen, der unangekündigt zu einem Sprechtag kommt. Dennoch ist eine Anmeldung wünschenswert. Oft sind es nämlich Erkundigungen zum Stand eines Prüfungsverfahrens oder zusätzliche Erläuterungen, die zu einem Schreiben der Volksanwaltschaft erbeten werden. Um diese Fragen zufriedenstellend beantworten zu können, bedarf es der genauen Kenntnis des Akteninhaltes, was bei über 12.000 Prüfverfahren, die allein im Jahr 2017 abgeschlossen wurden, ohne gezielte Vorbereitung nicht möglich ist.²⁷¹

Bei ihren Sprechtagen werden die Mitglieder der Volksanwaltschaft von Bediensteten ihres Geschäftsbereiches begleitet. Diese assistieren beim Erteilen von Rechtsauskünften, helfen beim Anfertigen von Kopien und halten das Besprochene in Form eines Aktenvermerkes fest. Der Inhalt der Vorsprachen deckt dabei die ganze Palette der denkbaren Erledigungen ab.

Ist die Beschwerde nicht zulässig oder liegt sie außerhalb des Kompetenzbereiches der Volksanwaltschaft, bleibt es meist bei einer Auskunft. In Abstimmung mit der Rechtsanwaltskammer des jeweiligen Bundeslandes gibt es am Tag des Sprechtages eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt, die oder der in ihrer oder seiner Kanzlei für allfällige weitere unentgeltliche Rechtsberatung zur Verfügung steht. Sprechtage in Tirol und Vorarlberg erfolgen zudem in Koordination und Kooperation mit den dortigen Landesvolksanwälten.²⁷² Je nach Zuständigkeit können damit alle Anliegen an diesem Tag entgegengenommen werden.

Lässt sich die Beschwerde nicht sofort vor Ort klären, so ist die Notiz über die Vorsprache Basis für weitere Erhebungen, die nach dem Sprechtag einsetzen. Die Vorspracheprotokolle werden dabei elektronisch angelegt. Alle Daten werden sofort in den ELAK aufgenommen; sie sind damit vor dem Zugriff Unbefugter geschützt, was im Umgang mit sensiblen Daten bedeutsam ist.

Bisweilen kommen Menschen und bitten auch „nur“ um einen Rat. Sie beklagen nicht einen Konflikt mit einer Behörde, sondern suchen eine Aussprache. Sie wissen meist um die Zuständigkeit der Volksanwaltschaft, wenden sich aber erwartungsvoll an eine Person, von der sie auf Grund ihres Werdeganges und ihrer Erfahrung hoffen, sie möge ih-

²⁷⁰ Geschäftsverteilung der Volksanwaltschaft, ihrer Kommissionen und des Menschenrechtsbeirates (GeV der VA 2018) BGBl II 2018/8.

²⁷¹ Zu den Zahlen siehe Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und den Bundesrat 2017, Band: Kontrolle der öffentlichen Verwaltung 17.

²⁷² Zur Zuständigkeit § 2 Abs 1 Gesetz vom 15. Mai 2014 über den Tiroler Landesvolksanwalt, Tiroler LGBl 2014/66 idgF; § 2 Gesetz über den Landesvolksanwalt, Vorarlberger LGBl 1985/29 idF 2012/90.

nen bei einer schwierigen Entscheidung in ihrem Leben weiterhelfen. Diesen Menschen ist es besonders wichtig, dass es die Amtsträger selbst sind, die ihnen Zeit und vor allem Gehör schenken. Bei diesen Gesprächen kommt der Gedanke einer Ombudseinrichtung am stärksten zum Tragen.

In seinem Beitrag „Wege und Irrwege der Verwaltungskontrolle“ hat *Herbert Kohlmaier* die Volksanwaltschaft als Fabelwesen mit vielen Häuptionen gesehen. Eines davon sei das einer „weisen Eule für alle Lebenslagen“²⁷³. Für eine Einrichtung, die sich dem Dienst am Bürger verpflichtet fühlt, gibt es nichts Schöneres, als mit diesen Worten bedacht zu werden.

Dr. Peter Kastner

5.2 Bürgermeister beim ORF-„Bürgeranwalt“

Seit mehr als 17 Jahren strahlt der österreichische Rundfunk in einem seiner Fernsehprogramme am Samstagabend vor den Regionalnachrichten eine etwa 45-minütige Sendung aus, die zunächst „Volksanwalt – gleiches Recht für alle“ und seit einigen Jahren „Bürgeranwalt“ heißt. Der Erfolg der Sendung, die nach wie vor bemerkenswert hohe Einschaltquoten hat²⁷⁴, liegt zweifelsohne in der professionellen, kurzweiligen Gestaltung der Filmbeiträge, die von einem engagierten Redaktionsteam erstellt werden, vor allem aber in der umsichtigen und stets auf eine faire Diskussion ausgerichteten Moderation des Sendungsverantwortlichen, Professor Dr. *Peter Resetarits*.

Die Mitglieder der Volksanwaltschaft vertreten in dieser Sendung das Anliegen einer Bürgerin oder eines Bürgers, die oder der sich an unsere Einrichtung gewandt hat. Stets sind es reale Fälle, die in der Volksanwaltschaft zu einer Erledigung anstehen und die den Behördenvertretern Gelegenheit geben sollen, ihren Standpunkt auch einer breiteren Öffentlichkeit gegenüber darzustellen.

Schon bei der Auswahl der Fälle, die gemeinsam mit dem Redaktionsteam des ORF erfolgt, ist darauf zu achten, dass in allen Teilen der Darstellung die Amtsverschwiegenheit, die die Volksanwaltschaft zu wahren hat, strikt eingehalten wird. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Redaktion, die seit Jahren mit der Volksanwaltschaft kooperieren, wissen das. Sie respektieren, dass ihnen nur jene Unterlagen zugänglich gemacht werden dürfen, über die der Beschwerdeführer verfügt und die er selbst der Volksanwaltschaft vorgelegt hat.

Die Zusammenarbeit über viele Jahre erlaubt nicht nur an der Sichtweise eines anderen Berufsstandes teilzuhaben, sondern lässt auch ein Gespür entwickeln, welche Fälle sich

²⁷³ Kohlmaier, ZfVB 1994, 145.

²⁷⁴ Die Spitzen lagen im Jahr 2017 bei 444.000 Zusehern bzw einem Marktanteil von 32%. Durchschnittlich sahen im vergangenen Jahr 316.415 Personen die Sendung.

5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Volksanwaltschaft

für eine Darstellung eignen. Einerlei, ob es um das Schicksal eines Einzelnen geht oder um die Empörung einer größeren Zahl von Personen, die sich zu einer Bürgerinitiative zusammengeschlossen haben: Die Darstellung soll Einblick in den breiten Aufgabenbereich der Volksanwaltschaft geben, Empathie wie Neugierde bei den Zuseherinnen und Zusehern wecken, informieren und zugleich unterhalten. Dies alles eingebettet in den Auftrag eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens, das von Verfassung wegen zu Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, Berücksichtigung der Meinungsvielfalt, Ausgewogenheit seiner Programmgestaltung sowie zur Unabhängigkeit der Personen, die mit der Besorgung dieser Aufgaben betraut sind, verpflichtet ist.²⁷⁵

Hinzu kommt, dass auf eine ausgewogene Durchmischung der Bundesländer zu achten ist, um den Eindruck einer Einseitigkeit zu vermeiden. Letztlich ist vor jeder Kontaktnahme durch den ORF das Einverständnis des Betroffenen einzuholen. Ohne seine Zustimmung dürfen Daten nicht weitergeben werden.

Die Diskussion des Falles leitet mit einem mehrminütigen Filmbeitrag ein. Er wird vom Redaktionsteam des ORF in der Woche davor angefertigt. Diese Reportage fasst die wesentlichen Fakten zusammen. Sie ist der Einstieg in die nachfolgende Erörterung der Rechtslage. Die Diskutanten erhalten diesen kurzen Film im Studio auf einem Monitor eingespielt und können mit ihren Ausführungen an das Gesehene anknüpfen. Auch für erfahrene Juristen aus dem Prüfbereich der Volksanwaltschaft ist es immer wieder faszinierend festzustellen, wie es dem Redaktionsteam gelingt, komplexe Sachverhalte in wenigen Minuten einer breiten Bevölkerung verständlich in Bild und Ton zusammenzufassen.

Hauptteil der Sendung ist das Studiogespräch. Es soll der Behörde gebührend Gelegenheit geben, ihren Standpunkt vorzutragen und auf Einwände zu replizieren. Ziel der Sendung ist es, nach Erörterung aller Argumente schwelende Konflikte zu bereinigen und Fälle zu lösen, was selbst bei Bereitschaft aller Beteiligten nicht immer sogleich gelingt. Aus diesem Grund werden daher offene Fälle in Evidenz gehalten. Gibt es berichtenswerte Neuigkeiten, greift man auf sie zurück.

Pro Sendung gelangen so vier bis fünf Fälle zur Darstellung, zum Teil als Streitgespräch, zum Teil in Form eines „Nachgefragt“. Etwa zwei Drittel der Sendezeit wird mit Partizipation der Mitglieder der Volksanwaltschaft bestritten. Für den übrigen Teil ist der ORF allein verantwortlich. Diese Fälle liegen meist außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Volksanwaltschaft; sie drehen sich um die mangelnde Anerkennung zivilrechtlicher Forderungen, arbeitsrechtliche Streitigkeiten, Verbraucherschutzfragen, Ersatz für verdorbene Urlaubsfreuden etc.²⁷⁶

Bei knapp 2.100 Gemeinden liegt es in der Natur der Sache, dass Streitigkeiten, die den Wirkungsbereich der Gemeinden betreffen, zum Kreis der in Betracht kommenden Fälle zählen. Hat zu Beginn der Sendung eine merkbare Bereitschaft von Bürgermeisterinnen

²⁷⁵ So die Vorgaben in Art 1 Abs 2 Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks BGBl 1974/396.

²⁷⁶ Zum Sendungskonzept siehe http://tv.orf.at/buergeranwalt/buergeranwalt_profil/story.

und Bürgermeistern bestanden, einer Einladung zur Diskussion Folge zu leisten – die Sendung wird wenige Tage vor ihrer Ausstrahlung aufgezeichnet –, so ist das Interesse daran über die Jahre spürbar zurückgegangen.

Die Volksanwaltschaft bedauert dies. Kommunalpolitikerinnen und -politiker nehmen sich durch ihre Absenz die Möglichkeit, einer breiten Öffentlichkeit (und damit auch allen Bürgerinnen und Bürgern ihrer Gemeinde) darzutun, welche Bemühungen sie unternommen haben, um den Streitfall zu bereinigen. In ihrer Rolle haben sich die amtierenden Mitglieder der Volksanwaltschaft auch stets so verstanden, dass sie bei aller Kritik, die in dem einen oder anderen Fall anzubringen ist, Brückenbauer einer konstruktiven Lösung sind. Ließen sich Lösungen nicht vor laufender Kamera erzielen, so gelangen sie nicht selten unmittelbar im Anschluss daran, sobald die Kamera abgeschaltet war.

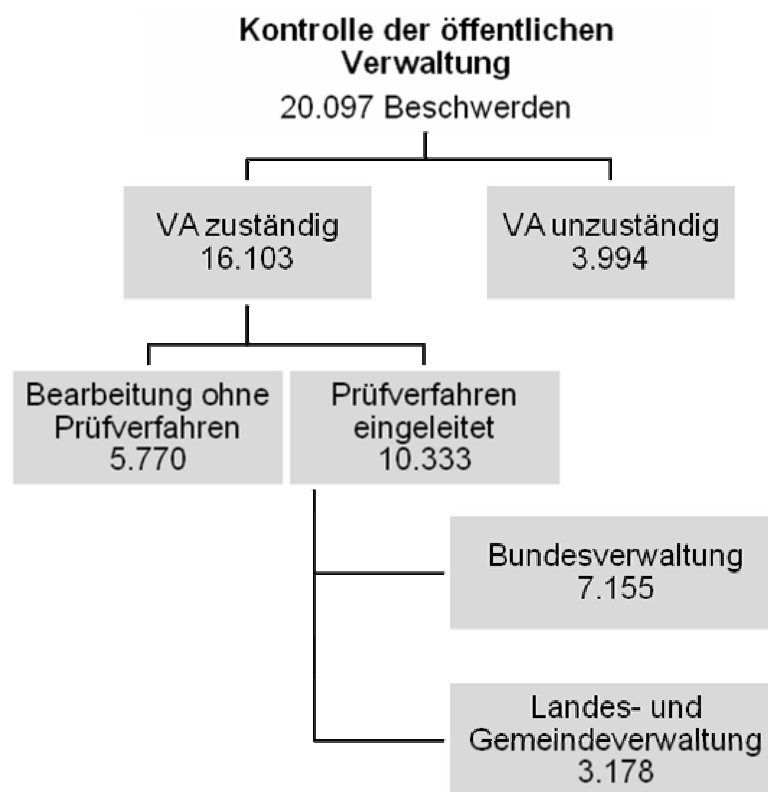
Von den zahlreichen Sendungen ist allen Beteiligten ein Fall noch besonders erinnerlich: Bei ihm fand sich der eingeladene Gemeindevertreter nicht nur zur Diskussion ein und erwies sich als wahrer Repräsentant aller seiner Bürgerinnen und Bürger; er nutzte die Sendung geschickt, um die Sehenswürdigkeit seiner Gemeinde, die Schönheit der Landschaft und die Gastfreundschaft der Beherbergungsbetriebe der Region zu preisen.

Ein dichter Terminkalender muss kein Grund sein, von einer Teilnahme abzusehen. Wer aus Zeitgründen nicht nach Wien anreisen kann, dem ermöglicht der ORF eine Zuschaltung vom nächstgelegenen Landesstudio aus.

6. DIE ARBEIT DER VOLKSANWALTSCHAFT IN ZAHLEN

6.1 Kontrolle der öffentlichen Verwaltung

Als nachprüfende Kontrolleeinrichtung geht die Volksanwaltschaft jeder Beschwerde nach. Sie tut dies nicht nur aufgrund von konkreten Anliegen einzelner Bürgerinnen und Bürger sondern kann auch von sich aus aufgrund eines vermuteten Missstands tätig werden. Im Berichtsjahr 2017 wandten sich 20.097 Menschen an die Volksanwaltschaft. Im Schnitt langten somit pro Arbeitstag 82 Beschwerden bei der Volksanwaltschaft ein.



Mit Ausnahme von Tirol und Vorarlberg haben alle Bundesländer die Volksanwaltschaft für die Kontrolle ihrer Verwaltung für zuständig erklärt.²⁷⁷ In diesen sieben Bundesländern überprüft die Volksanwaltschaft daher auch die Landes- und Gemeindeverwaltung.

Bundesland	Wien	NÖ	OÖ	Stmk	Ktn	Sbg	Bgld	Gesamt
2017	1.319	580	394	375	193	167	150	3.178
in %	41,5	18,3	12,4	11,8	6,1	5,3	4,7	100

²⁷⁷ Art 148i Abs 1 B-VG.

6.2 Präventive Menschenrechtskontrolle

Die meisten Beschwerden auf Landes- und Gemeindeebene bezogen sich auf das Sozialwesen wie die Mindestsicherung, die Jugendwohlfahrt und Anliegen von Menschen mit Behinderungen. Ein Fünftel der Beschwerden entfiel auf die Bereiche Raumordnung und Baurecht. Weitere Schwerpunkte waren Probleme rund um das Staatsbürgerrecht und die Straßenpolizei sowie Gemeindeangelegenheiten.

Schwerpunkthemen der Beschwerden auf Landes- und Gemeindeebene	Anzahl	in %
Mindestsicherung, Jugendwohlfahrt, Menschen mit Behinderungen, Grundversorgung	886	27,9
Raumordnung, Wohn- und Siedlungswesen, Baurecht	685	21,6
Staatsbürgerschaft, Wählerevidenz, Straßenpolizei	415	13,1
Gemeindeangelegenheiten	395	12,4
Gesundheits- und Veterinärwesen	202	6,4
Landesfinanzen, Landes- und Gemeindeabgaben	182	5,7
Schul- und Erziehungswesen, Sport und Kultur	119	3,7
Landes- und Gemeindestraßen	115	3,6
Landesamtsdirektionen, Dienst- und Besoldungsrecht der Landes- und Gemeindebediensteten	46	1,4
Land- und Forstwirtschaft, Jagd- und Fischereirecht	37	1,2
Gewerbe- und Energiewesen	34	1,1
Natur- und Umweltschutz, Abfallwirtschaft	31	1,0
Verkehrswesen der Landes- und Gemeindestraßen (ohne Straßenpolizei)	30	0,9
Wissenschaft, Forschung und Kunst	1	0,0
Gesamt	3.178	100

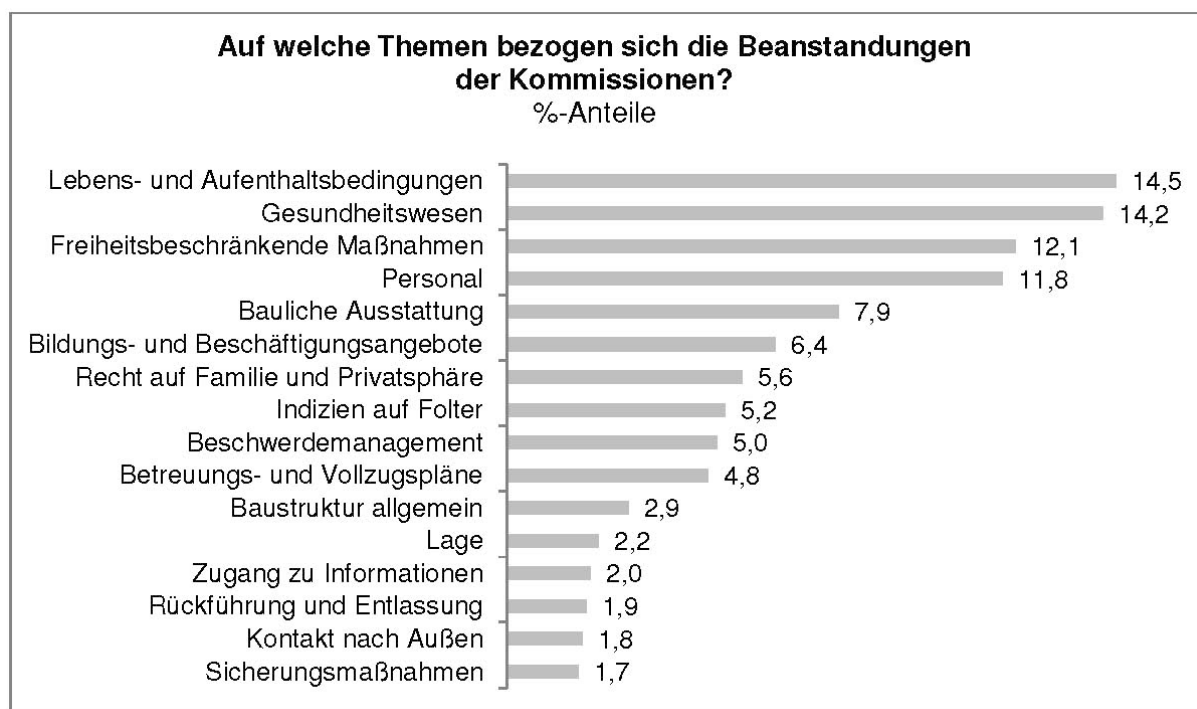
6.2 Präventive Menschenrechtskontrolle

Im Berichtsjahr 2017 führten die Experten-Kommissionen der Volksanwaltschaft 495 Kontrollen durch. Der Großteil aller Kontrollen entfiel auf den Besuch von Einrichtungen, in denen Menschen angehalten werden. Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen wurden 89-mal überprüft. Insgesamt wurden 44 Polizeieinsätze begleitet. In der Regel erfolgten die Besuche unangekündigt, um einen möglichst unverfälschten Eindruck zu erhalten. Lediglich fünf Prozent der Kontrollen waren angekündigt.

6. Die Arbeit der Volksanwaltschaft in Zahlen

In 73,5% der Fälle beanstandeten die Kommissionen die menschenrechtliche Situation. Auf Grundlage dieser Wahrnehmungen prüfte die Volksanwaltschaft die Fälle und setzte sich mit den zuständigen Aufsichtsbehörden in Verbindung, um Verbesserungen zu bewirken. Dadurch konnten bereits zahlreiche festgestellte Missstände und Gefährdungen beseitigt werden. Ergebnis dieser Prüftätigkeit sind aber auch zahlreiche Empfehlungen der Volksanwaltschaft, die menschenrechtliche Standards in den Einrichtungen gewährleisten sollen.

PRÄVENTIVE KONTROLLE 2017											
	W	B	NÖ	OÖ	S	K	St	V	T	gesamt	davon unan-gekündigt
Einrichtungen	126	30	83	48	19	22	51	19	53	451	448
Polizei-einsätze	23	0	1	3	3	2	7	1	4	44	21



6.2 Präventive Menschenrechtskontrolle

Anzahl der Kontrollen im Jahr 2017 in den einzelnen Bundesländern nach Art der Einrichtung

	Polizei	APH	JWF	BPE	PAK/ KRA	JA	Andere	Polizei- einsätze
Wien	21	24	42	20	8	8	3	23
Bgld	2	8	10	8	0	1	1	0
NÖ	10	17	16	15	6	11	8	1
OÖ	18	8	3	11	2	3	3	3
Sbg	3	5	2	7	0	1	1	3
Ktn	2	3	2	10	5	0	0	2
Stmk	12	16	5	4	8	6	0	7
Vbg	4	5	0	4	4	2	0	1
Tirol	10	14	13	10	3	3	0	4
gesamt	82	100	93	89	36	35	16	44
davon unan- gekündigt	82	100	91	89	36	35	15	21

Legende: APH=Alten- und Pflegeheime, JWF=Jugendwohlfahrt, BPE=Einrichtungen für Menschen mit Behinderung, PAK/KRA=Psychiatrische Abteilungen in Krankenhäusern/Krankenanstalten, JA=Justizanstalten, ANDERE=Asylunterbringungen, Kasernen etc.

AUTORENVERZEICHNIS

Mag.^a Manuela Albl

Referentin in der Volksanwaltschaft mit Schwerpunkt Strafvollzug und Finanzrecht

Mag. Johannes Carniel

Referent in der Volksanwaltschaft

Mag. Nicole Dopita

Referentin in der Volksanwaltschaft mit Schwerpunkt Umwelt-, Naturschutz-, Abfallwirtschafts-, Straßenverkehrs- und Staatsbürgerschaftsrecht

Mag.^a Teresa Exenberger

Referentin in der Volksanwaltschaft mit Schwerpunkt Polizei

MMag.^a Sophia Gebefügi

Referentin in der Volksanwaltschaft

Mag.^a Marlene Heller

Ehem. Referentin in der Volksanwaltschaft

Mag. Alexander Henn

Ehem. Referent in der Volksanwaltschaft

Dr. Martin Hiesel

Referent in der Volksanwaltschaft

Jasmin Holzmann, Bakk.

Mitarbeiterin der Abteilung Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Mag. Markus Huber

Stv Geschäftsbereichsleiter in der Volksanwaltschaft

Dr. Peter Kastner

Stv Geschäftsbereichsleiter in der Volksanwaltschaft

Mag.^a Agnieszka Kern, MA

Leiterin der Abteilung Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Univ.-Doz. Dr. Wolfgang Kleewein

Referent in der Volksanwaltschaft mit Schwerpunkt Bau-, Raumordnungs-, Straßen- und Gemeinderecht, Lehrtätigkeit an der Universität Graz und an der TU Wien

Mag.^a Agnes Lier

Referentin in der Volksanwaltschaft

Mag.^a Nadine Riccabona, MA

Referentin in der Volksanwaltschaft mit Schwerpunkt Strafvollzug

SCHRIFTENREIHE RFG

RECHT & FINANZEN FÜR GEMEINDEN

2003	
Band 3/2003 Flotzinger/Leiss Gemeindeabgaben im Insolvenzverfahren IV 32 Seiten. EUR 9,80 ISBN 978-3-214-14475-3	Band 5/2004 Schmied Facility Management 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14482-1
Band 4/2003 Becker/Jäger/Kirowitz/Suárez/Trenker Lenkungseffekte von Abgaben auf Handymasten 54 Seiten. EUR 15,20 ISBN 978-3-214-14476-0	Band 6/2004 Österr. Gemeindebund Katastrophenschutz – Katastrophenbewältigung 94 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-14481-4
2004	2005
Band 5/2003 Hink/Mödlhammer/Platzer (Hrsg) Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden 126 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14477-8	Band 1/2005 Hink/Leininger-Westerburg/Rupp E-Government – Leitfaden für Bürgermeister und Gemeindebedienstete 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14483-8
Band 1/2004 Achatz/Oberleitner Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14473-9	Band 2/2005 Heiss/Dietmar Pilz Kosten- und Leistungsrechnung der Siedlungswasserwirtschaft 78 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14484-5
Band 2/2004 Huber/Noor/Trieb/Reifberger Die Gemeinden und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben 88 Seiten. EUR 21,- ISBN 978-3-214-14474-6	Band 3–4/2005 Mitterbacher/Schrittwieser Kommunales Abgabenstrafrecht 196 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14487-6
Band 3/2004 Colcuc-Simek/Mader/Skala/Viehauser/Zimmer Herausforderung Siedlungswasserwirtschaft 80 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14478-4	Band 5/2005 Achatz/Hacker-Ostermann/Heiss/Pilz Betriebsprüfung in der Gemeinde 95 Seiten. EUR 24,- ISBN 978-3-214-14486-9
Band 4/2004 Kerschner/Wagner/Weiß Umweltrecht für Gemeinden 172 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14479-0	2006
	Band 1–2/2006 Sachs/Hahn Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden 162 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14485-2

Reihenübersicht

<p>Band 3/2006 Kommunalnet E-Government Solutions GmbH Handbuch Kommunalnet 84 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14488-3</p>	<p>Band 5/2007 Reinhard Haider Umsetzung von E-Government 72 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-18821-4</p>
<p>Band 4.a/2006 Mugler/Fink/Loidl Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe im ländlichen Raum 52 Seiten. EUR 13,80 ISBN 978-3-214-14489-0</p>	<p>2008</p>
<p>Band 4.b/2006 Österreichischer Gemeindebund (Hrsg) Zukunft ländliche Gemeinde Diskussionsbeiträge zum Österreichischen Gemeindetag 2006 108 Seiten. EUR 26,- ISBN 978-3-214-14490-6</p>	<p>Band 1 –2/2008 Sachs/Hahn Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden. 2. Auflage 164 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14498-2</p>
<p>Band 5/2006 Mazal (Hrsg) Zur sozialen Stellung von Gemeindefachkräften 126 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-14491-3</p>	<p>Band 3/2008 Achatz/Brassloff/Brenner/Schauer Kommunale KG-Modelle und Rechnungsabschlüsse auf dem Prüfstand 52 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14499-9</p>
<p>2007</p>	<p>Band 4/2008 Mugler/Loidl/Fink/Lang/Teodorowicz Gemeindeentwicklung in Zentraleuropa 48 Seiten. EUR 12,50 ISBN 978-3-214-00542-9</p>
<p>Band 1/2007 Aicher-Hadler Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters 52 Seiten. EUR 14,- ISBN 978-3-214-14480-7</p>	<p>2009</p>
<p>Band 2/2007 Bacher/Grieb/Hartel/Heiss/Stabentheiner Die Gemeinde als Vermieterin 116 Seiten. EUR 24,80 ISBN 978-3-214-14494-4</p>	<p>Band 1/2009 Lukas Held Haushaltsführung und Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane 124 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14500-2</p>
<p>Band 3/2007 Hofinger/Hinteregger Genossenschaften – eine Perspektive für Kommunen 38 Seiten. EUR 9,90 ISBN 978-3-214-14495-1</p>	<p>Band 2/2009 Hoffer/M. Huber/Noor/Reifberger/Rettenbacher/ M. Schneider Die Gemeinde und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben. 2. Auflage 96 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-14501-9</p>
<p>Band 4/2007 Handler/Mazal/Weber Kommunale Sommergespräche 2007 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14497-5</p>	<p>Band 3/2009 Günther Löwenstein Die finanzstrafrechtliche Verantwortung der Gemeinde 48 Seiten. EUR 9,90 ISBN 978-3-214-14502-6</p>
	<p>Band 4/2009 Alfred Riedl Richtlinien für Finanzgeschäfte der Gemeinden 24 Seiten. EUR 4,90 ISBN 978-3-214-14503-3</p>

<p>Band 5/2009 Gabriele Aicher-Hadler Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption. 2. Auflage 52 Seiten. EUR 14,60 ISBN 978-3-214-14504-0</p>	<p>Band 2/2011 Matschek Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) 120 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14512-5</p>
<p>Band 6/2009 A. Enzinger/M. Papst Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden 104 Seiten. EUR 26,- ISBN 978-3-214-14505-7</p>	<p>Band 3/2011 Steindl/Wiese Optimales Krisenmanagement für Gemeinden 120 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14513-2</p>
2010	<p>Band 4/2011 Klug Einführung in das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen 36 Seiten. EUR 7,90 ISBN 978-3-214-14514-9</p>
<p>Band 1/2010 Bacher/Heiss/Klausbruckner/G. Stabentheiner/Schweyer Energieausweis für Gemeinden 88 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14506-4</p>	<p>Band 5/2011 Breuss/Pilz/Pletz/Pözl/Strohriegl/Teuschler Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten 88 Seiten. EUR 20,- ISBN 978-3-214-14515-6</p>
<p>Band 2/2010 Weber/Kahl/Trixner Verpflichtendes Vorschul- oder Kindergartenjahr 80 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14507-1</p>	2012
<p>Band 3/2010 Postgeschäftsstellenbeirat (Hrsg) Von der Postliberalisierung zur Postgeschäftsstelle 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14508-8</p>	<p>Band 1 –2/2012 Sachs/Hahn-Trettnak Das neue Bundesvergaberecht 2006, 3. Auflage 158 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14516-3</p>
<p>Band 4/2010 Hink/Rupp/Parycek E-Government in Gemeinden 56 Seiten. EUR 12,80 ISBN 978-3-214-14509-5</p>	<p>Band 3/2012 Jauk/Kronberger Gender Budgeting 67 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14517-0</p>
<p>Band 5/2010 Hofbauer//Kamhuber/Krammer/Mühlberger/Ninaus/Pilz/Rathgeber/Ritz/Veigl Leitfaden zum Kommunalsteuerrecht 124 Seiten. EUR 28,60 ISBN 978-3-214-14510-1</p>	2013
2011	<p>Band 1/2013 Aicher-Hadler Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption, 3. Auflage 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14518-7</p>
<p>Band 1/2011 Zechner Strategische Kommunikationspolitik als Erfolgsfaktor für Gemeinden 44 Seiten. EUR 9,80 ISBN 978-3-214-14511-8</p>	<p>Band 2/2013 Achatz/Oberleitner Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine, 2. Auflage 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14472-2</p>

Reihenübersicht

<p>Band 3/2013 Eckschlager Rechte und Pflichten der Gemeindevertreter 74 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14519-4</p>	<p>Band 3/2015 Promberger/Mayr/Ohnewas Analyse der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs 88 Seiten. EUR 20,80 ISBN 978-3-214-03825-0</p>
<p>Band 4/2013 Mathis Standort-, Gemeinde- und Regionalentwicklung 70 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14520-0</p>	<p>Band 4/2015 KWG (Hrsg), Bork/Egg/Giese/Hütter/Poier Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden 90 Seiten. EUR 20,80 ISBN 978-3-214-03826-7</p>
<p>Band 5 – 6/2013 Kerschner/Wagner/Weiß Umweltrecht für Gemeinden, 2. Auflage 124 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-14521-7</p>	<p>Band 5/2015 Hödl/Rohrer/Zechner Open Data und Open Innovation in Gemeinden 62 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-03827-4</p>
2014	2016
<p>Band 1 – 2/2014 Sachs/Trettnak-HahnI Das neue Bundesvergaberecht, 4. Auflage 120 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-02557-1</p>	<p>Band 1/2016 Bacher/Hartel/Schedlmayer/G. Stabentheiner Immobilien sinnvoll nutzen – statt nur besitzen 104 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-03828-1</p>
<p>Band 3/2014 Steinkellner/Zheden Prozessanalyse zur Einführung des Elektronischen Akts in der Gemeindeverwaltung 80 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-02558-8</p>	<p>Band 2 – 3/2016 Sachs/Trettnak-HahnI Das neue Bundesvergaberecht, 5. Auflage 112 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-03829-8</p>
<p>Band 4 – 5/2014 Parycek/Kustor/Reichstädter/Rinnerbauer E-Government auf kommunaler Ebene Ein rechtlich-technischer Leitfaden zur Umsetzung von E-Government 128 Seiten. EUR 30,80 ISBN 978-3-214-02559-5</p>	<p>Band 4/2016 Promberger/Mayr/Ohnewas Aufgabenorientierter Finanzausgleich 94 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-01164-2</p>
2015	<p>Band 5/2016 Berl/Forster Abfallwirtschaftsrecht 108 Seiten. EUR 22,- ISBN 978-3-214-03654-6</p>
<p>Band 1/2015 Flotzinger/Leiss Gemeindeabgaben im Insolvenzverfahren, 2. Auflage 32 Seiten. EUR 7,80 ISBN 978-3-214-03823-6</p>	2017
<p>Band 2/2015 Nestler/Freudhofmeier/Geiger/Prucher Besteuerung von Gemeindefinanzmandatären 98 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-03824-3</p>	<p>Band 1/2017 Meszarits Finanz-Kennzahlen für Gemeindehaushalte nach VRV 2015 58 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-08643-5</p>

<p>Band 2/2017 Pallitsch Die Rechtsstellung des Nachbarn in Bauverfahren 54 Seiten. EUR 14,20 ISBN 978-3-214-08644-2</p>	<p>Band 2 – 3/2018 Sachs/Trettnak-HahnI Das neue Bundesvergaberecht, 6. Auflage 146 Seiten. EUR 34,– ISBN 978-3-214-03830-4</p>
<p>Band 3/2017 Hutter Haftung der Gemeinde bei Hochwasser 98 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-08645-9</p>	<p>Band 4/2018 Bogensberger ua Kommunale Haushaltsrechtsreform und VRV 2015 112 Seiten. EUR 28,– ISBN 978-3-214-02571-7</p>
<p>Band 4/2017 Graf/Križanac „Datenschutz neu“ für Gemeinden 60 Seiten. EUR 15,80 ISBN 978-3-214-08646-6</p>	<p>Band 5/2018 Volksanwaltschaft (Hrsg) Die Volksanwaltschaft und die Gemeinden 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-02572-4</p>
<p>Band 5/2017 Webinger Im Zeitalter der Migration^{mc²} 82 Seiten. EUR 20,80 ISBN 978-3-214-03143-5</p>	
2018	
<p>Band 1/2018 Paulitsch/Koukol Anti-Korruptionsrecht und Compliance- Maßnahmen für GemeindevertreterInnen 80 Seiten. EUR 20,– ISBN 978-3-214-02570-0</p>	

Impressum: Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes

Medieninhaber (Verleger): MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH; A-1014 Wien, Kohlmarkt 16. FN 124 181 w, HG Wien. **Gesellschafter, deren Anteil 25% übersteigt: in der Manz GmbH:** MANZ Gesellschaft m.b.H., Wien, Beteiligung an Unternehmen und Gesellschaften aller Art und Wolters Kluwer International Holding B.V., Amsterdam, Beteiligung an Unternehmen.

Verlagsadresse: A-1015 Wien, Johannesgasse 23.

Geschäftsführung: Mag. Susanne Stein (Geschäftsführerin) sowie Prokurist Mag. Heinz Korntner (Verlagsleitung).

Herausgeber: Dr. Walter Leiss, Mag. Alois Steinbichler.

Schriftleitung und Redaktion: Univ.-Prof. Dr. Markus Achatz,

Bgm. Mag. Alfred Riedl, Mag. Dr. Peter Pilz. **Verlagsredaktion:** MMag. Franziska Koberwein.

Bildnachweis: Dr. Walter Leiss © Ö. Gemeindebund, Bgm. Mag. Alfred Riedl © Matern.

E-Mail: office@gemeinebund.gv.at; verlag@manz.at

Internet: www.gemeinebund.at; www.manz.at