

62. Beilage im Jahre 1997 zu den Sitzungsberichten
des XXVI. Vorarlberger Landtages

Bericht des Landesvolksanwaltes

Beilage 62

Bericht des Landesvolksanwaltes
gemäß Artikel 57 (6) der Vorarlberger
Landesverfassung
über seine Tätigkeit in den Jahren 1996 und 1997

VORWORT

Auch der Bericht über das elfte und zwölfte Jahr der Tätigkeit des Landesvolksanwaltes wird aus ökonomischen Gründen in einem einzigen Operat vorgelegt und umfaßt den Zeitraum vom 1.1.1996 bis 29.10.1997, dem letzten Tag der zweiten Amtsperiode des Landesvolksanwaltes. Durch das ins laufende Jahr fallende Ende der Funktion des LVA bot es sich geradezu an, die beiden Jahre zusammenzufassen und dem Nachfolger nicht die Hypothek zu überlassen, für einen Zeitraum einen Bericht verfassen zu müssen, in welchem er noch nicht tätig war.

Der vorliegende (Doppel-)Bericht folgt in seinem Aufbau dem System der vorhergehenden Berichte, wobei - wie schon im zweiten und den folgenden Berichten den Falldarstellungen im besondern Teil (3. Anmerkungen zur praktischen Arbeit und zu Einzelfällen) am meisten Platz eingeräumt wurde.

Mit 492 aktenmäßig erfaßten Fällen im Jahre 1996 und 428 im Jahre 1997 (bis 29.10.97) bewegt sich der Geschäftsanfall in der Bandbreite des Gewohnten, der für die ersten fünf Jahre (also ohne das atypische erste Jahr der Tätigkeit eines Landesvolksanwaltes in Vorarlberg) 420 Fälle pro Jahr beträgt. Der Durchschnitt der Jahre 1992 und 1993 liegt bei 410 Fällen. Die Zahl der Beschwerden (im Gegensatz zu den Auskunfts- und Beratungsverfahren) hatte im Jahre 1991 mit 91 Fällen einen Tiefststand erreicht, dem in den Jahren 1992 und 1993 leicht erhöhte Zahlen (121 bzw 109) folgten, was doch auch bei vorsichtiger Einschätzung als eine leichte Trendwende betrachtet werden kann, die zweifelsohne mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung einhergeht. Die Jahre 1994 und 1995 entsprachen dieser Entwicklung mit 110 bzw 114 Beschwerdefällen. Das Jahr 1997 allerdings dürfte einen neuen Tiefststand an Beschwerdefällen erbringen, da eine Hochrechnung der bis zum Ende der Amtszeit angefallenen 66 Beschwerdefällen auf einen Jahresdurchschnitt eine Anzahl von nur 79 Beschwerden ergibt. In umgekehrtem Verhältnis ist hingegen die Anzahl der Auskunftsverfahren spürbar höher als im Schnitt der Vorjahre.

Im Jahre 1996 haben zwei Sitzungen des Rechtsausschusses stattgefunden, in welchen Anregungen des Landesvolksanwaltes zur Gesetzgebung beraten worden sind, im Jahre 1997 gab es keine Sitzung des Rechtsausschusses unter Beratungen solcher Anregungen.

Der Volksanwaltsausschuß tagte im Jahre 1996 ein Mal, im Jahre 1997 zwei Mal, wobei die zweite Tagung nicht einem Bericht des Volksanwaltes und der Erörterung allgemeiner und besonderer vom Volksanwalt präsentierter Fälle diente, sondern den Zweck der Nachfolgeregulierung hatte.

Auch im vorliegenden Bericht wird die Praxis beibehalten, die dargestellten Fälle anonym zu behandeln, weil die Namen der Betroffenen und der Behörden für das Wecken des Problembewußtseins durch einen Tätigkeitsbericht in aller Regel nicht von wesentlicher Bedeutung sind.

A-6900 Bregenz, Römerstraße 14
 Telefon: 05574 / 47027 und 511-4750
 Telefax: 05574 / 47028
 e-mail: volksanw@vorarlbg.vol.at
 www.vol.at./volksanwalt-vorarlberg

29. Oktober 1997

Nikolaus Schwärzler
 Dr iur, Mag rer soc oec

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
..	
1. <u>Allgemeiner Teil</u>	
1.1. Die rechtlichen Grundlagen	8
1.1.1. Die landesverfassungsrechtliche Grundlage	8
1.1.2. Das Ausführungsgesetz zu den Grundsätzen der Art 57, 58 und 59	

der Landesverfassung	8
1.1.3. Der Bezug zur Bundes-Verfassung	12
1.2. Die aus den Rechtsgrundlagen erfließenden Kompetenzen des Landesvolksanwaltes in systematischer Darstellung	13
2. <u>Statistik</u>	
2.1. Allgemeines	15
2.2. Geschäftsumfang	15
2.2.1. Besuche von Mitbürgern im Büro des Landesvolksanwaltes	15
2.2.2. Telefonische Inanspruchnahme des Büros des Landesvolksanwaltes	16
2.2.3. Aktenmäßiger Geschäftsanfall	16
2.3. Aufteilung der Mißstandsprüfungen auf Institutionen	17
2.4. Aufteilung der Beratungs- und Beschwerdefälle auf Materien	18
2.5. Sprechtage	21
2.6. Art der Erledigung von Mißstandsprüfungen	22
2.6.1.1. Beantragte Mißstandsprüfungen des Jahres 1994	22
2.6.1.2. Beantragte Mißstandsprüfungen des Jahres 1995	22
2.6.2.1. Amtswegige Mißstandsprüfungen des Jahres 1994	23
2.6.2.2. Amtswegige Mißstandsprüfungen des Jahres 1995	23
2.7. Erledigung von aktenmäßigen Auskunfts- und Beratungsfällen	24
3. <u>Anmerkungen zur praktischen Arbeit und zu Einzelfällen</u>	
3.1. aus dem Bereiche der Erteilung von Auskunft und Beratung	24
3.2. aus dem Bereiche der Anregungen zur Gesetzgebung	46
3.3. aus dem Bereiche der Anregungen zur Verwaltung	50
3.4. aus dem Bereiche der beantragten Mißstandsprüfungen	57
3.5. aus dem Bereiche der amtswegigen Mißstandsprüfungen	67
3.6. aus dem Bereiche der Antragstellung an den Verfassungsgerichtshof auf Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen	81
3.7. Antrag auf Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Landesvolksanwalt und Landesregierung	82
3.8. Erteilung eines Ratschlages an die Allgemeinheit	83

3.9.	Empfehlung an oberstes weisungsberechtigtes Organ des geprüften Zweiges der Landesverwaltung	83
3.10.	Empfehlung an oberstes Organ einer Gemeinde	83
4.	<u>Verschiedenes</u>	
4.1.	Die personelle Besetzung des Büros des Landesvolksanwaltes	82
4.2.	Die räumliche Situation	82
4.3.	Die Ausstattung des Büros des Landesvolksanwaltes	82
4.4.	Der Kontakt des Landesvolksanwaltes nach außen	84
4.5.	Abschließende Gedanken zu 12 Jahren Arbeit als Landesvolksanwalt	87
5.	Anhang: Gegen Gemeinden erhobene Beschwerden in den Jahren 1985 bis 1997	87

Abkürzungen

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs ()	Absatz
Art	Artikel
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
BB	Baufläche-Betriebsgebiet
BG	Baugesetz

BH	Bezirkshauptmannschaft
BK	Baufläche-Kerngebiet
BM	Baufläche-Mischgebiet
Bp	Bauparzelle
BW	Baufläche-Wohngebiet
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
FIWPI	Flächenwidmungsplan
FF	Freifläche-Freihaltegebiet
FL	Freifläche-Landwirtschaftsgebiet
FS	Freifläche-Sondergebiet
G	Gesetz
GdAB	Gemeindeaufsichtsbehörde
Gp	Grundparzelle
GVG	Grundverkehrsgesetz
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
iS	im Sinne
iSv	im Sinne von
LGBl	Landesgesetzblatt
LV	(Vorarlberger) Landesverfassung idF LGBl 1984/30
LVA	Landesvolksanwalt
LVAG	Landesvolksanwaltschaftsgesetz, LGBl 1985/29 idF LGBl 1987/14
RPG	Raumplanungsgesetz
StrG	Straßengesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
V	Verordnung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes
Vlbg	Vorarlberg(er)
VStG	Verwaltungsstrafgesetz
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg	Sammlung der Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes
WEG	Wohnungseigentumsgesetz

1. Allgemeiner Teil

1.1. Die landesverfassungsrechtliche Grundlage

Die Einrichtung des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg hat ihre verfassungsrechtliche Grundlage in den Art 57, 58 und 59 der Vorarlberger Landesverfassung in der Fassung von LGBl 1984/30.

Im Jahre 1984 beschloß der Vorarlberger Landtag eine große Novellierung der Vorarlberger Landesverfassung, deren Art 39c, 39d und 39e den Landesvolksanwalt betrafen. Das am 22. Mai 1984 im 9. Stück des Vorarlberger Landesgesetzblattes desselben Jahrganges kundgemachte „Verfassungsgesetz über eine Änderung der Landesverfassung“, wie der volle Wortlaut der Verfassungsnovelle 1984 ist, wurde auf Grund der Ermächtigung der Vorarlberger Landesregierung zur Neukundmachung von langengesetzlichen Vorschriften bereits am 31. Mai 1984 als Anlage zur „Verordnung der Vorarlberger Landesregierung über die Neukundmachung der Landesverfassung“ in eine

übersichtliche und besser handhabbare Form gebracht. In dieser Neukundmachung der Vorarlberger Landesverfassung sind nun die Grundsätze über den Landesvolksanwalt als Art 57, 58 und 59 enthalten. Diese haben den auf Seite 9 wiedergegebenen Wortlaut.

1.1.2. Das Ausführungsgesetz zu den Grundsätzen der Art 57, 58 und 59 der Landesverfassung

Als Nr 29 enthält das 10. Stück des Vorarlberger Landesgesetzblattes, herausgegeben und versendet am 31. Mai 1985 (und damit am darauffol-genden Tage in Kraft getreten) das Gesetz über den Landesvolksanwalt, in welchem die Grundsätze der Art 57, 58 und 59 durch nähere Bestimmungen ausgeführt werden. Das Gesetz über den Landesvolksanwalt wurde zuletzt im Jahre 1987 durch die Einfügung eines § 6a (öffentliche Ausschreibung, Anhörung der Bewerber) ergänzt und fand im Berichtszeitraum keine Veränderung. Es hat den auf den Seiten 10 und 11 wiedergegebenen Wortlaut:

1.1.3. Der Bezug zur Bundesverfassung

Die Volksanwaltschaft (des Bundes), die durch Zuständigerklärung der jeweiligen Landtage auch Volksanwaltschaft der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien ist, hat ihren Sitz in Wien und ist in den Art 148a bis 148j (dies ist das 7. Hauptstück) des Bundes-Verfassungsgesetzes geregelt. Art 148i hat folgenden Wortlaut:

(1) Durch Landesverfassungsgesetz können die Länder die Volksanwaltschaft auch für den Bereich des betreffenden Landes für zuständig erklären. In diesem Falle sind die Art 148e und 149f sinngemäß anzuwenden.

(2) Schaffen die Länder für den Bereich der Landesverwaltung Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft, so kann durch Verfassungsgesetz eine den Art 148e und 148f entsprechende Regelung getroffen werden.

Der Wortlaut des vorstehenden Absatzes 2 ist nicht Grundlage dafür, daß die Länder überhaupt volksanwaltschaftliche Einrichtungen selbst schaffen können und dazu noch gleichartige Aufgaben an ihre Volksanwaltschaften übertragen dürfen. Die Schaffung eigener Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie sie die Volksanwaltschaft des Bundes hat, ist nach der wörtlichen Auslegung der vorzitierten Bestimmung nur die Voraussetzung dafür, daß durch die landesrechtliche Regelung der Verfassungsgerichtshof zuständig erklärt werden kann, auf Antrag des jeweiligen Landesvolksanwaltes Verordnungen auf ihre

Gesetzmäßigkeit zu überprüfen und auf Antrag des Landesvolksanwaltes oder der Landesregierung einen Streit über die Zuständigkeit des Landesvolksanwaltes zu entscheiden.

Dem Absatz 2 des Art 148i der Bundes-Verfassung ist auch nicht zu entnehmen, daß die Länder zu den im Verfassungstext genannten gleichartigen Aufgaben nicht auch noch weitere - allenfalls verschiedenartige - vorsehen dürften. Dies bedeutet, daß für die Zuständigerklärung des Verfassungsgerichtshofes durch den jeweiligen Landesgesetzgeber gleichartige Aufgaben wie die der Volksanwaltschaft (des Bundes) übertragenen nur unabdingbarer Mindeststandard sind.

1.2. Die aus den Rechtsgrundlagen erfließenden Kompetenzen des Landesvolksanwaltes in systematischer Darstellung

Die Zuständigkeiten des Landesvolksanwaltes sind zum einen Teil sowohl in der Landesverfassung und zum anderen Teil im Gesetz über den Landesvolksanwalt festgelegt und umschrieben, andererseits aber ausschließlich in der Landesverfassung bzw ausschließlich im Gesetz über den Landesvolksanwalt aufzufinden. Aus beiden Normen lassen sich insgesamt zehn Zuständigkeiten des Landesvolksanwaltes entnehmen. Weil sich jede Tätigkeit des Landesvolksanwaltes auf eine der in seinen rechtlichen Grundlagen festgelegten Zuständigkeiten zurückführen lassen muß, findet sich auch in jedem Geschäftsstück des Landesvolksanwaltes in der Aktenzahl die jeweilige Kompetenz in abgekürzter Form wieder.

Die folgende Aufstellung zeigt die Kompetenzen in der Reihenfolge ihrer Behandlung in den Art 57 und 58 der Landesverfassung und über diese hinausgehend in der Reihenfolge ihrer Behandlung im Gesetz über den Landesvolksanwalt:

Kompetenz nach		Bezeichnung der Kompetenz	Abkürzg
Vlbg LV	LVAG		
Art 57 (2)1.Fall	§ 2(1) 1.Satz	Auskunft und Beratung	AuBe
2.Fall	§ 2(4) 1.Fall	Anregung zur Gesetzgebung des Landes	AnGe
3.Fall	§ 2(4) 2.Fall	Anregung zur Verwaltung des Landes	AnVe
Art 57 (3)	§ 2 (2)	beantragte Mißstandsprüfung	bMP
Art 57 (4)	§ 2 (3)	amtswegige Mißstandsprüfung	aMP
	§ 2 (1) 2.Satz	Ratschlag an die Allgemeinheit	RA
Art 58 (1)	§ 3 (2) 1.Fall	Empfehlung an oberstes wei- sungsberechtigtes Organ	EowO
Art 58 (1)	§ 3 (2) 2.Fall	Empfehlung an Organ der Gemeinde	EOG
Art 58 (2)		Antragstellung an den VfGH auf Prüfung der Gesetzmäßig- keit einer Verordnung	VP
Art 58 (3)		Antragstellung an den VfGH zur Entscheidung über eine Meinungsverschiedenheit mit	

2. Statistik

2.1. Allgemeines

Zum Ende des Berichtsjahres 1996 betrug die Bevölkerung des 2.601 km² großen Landes 359.345. Zum 29. Oktober, dem Tag des Abschlusses dieses Berichtes dürfte sie geringfügig weniger betragen.

Das Land Vorarlberg besteht aus 96 Gemeinden, von denen fünf Städte sind; das Land ist in vier Verwaltungsbezirke eingeteilt.

Zum Beginn der Tätigkeit des Landesvolksanwaltes von Vorarlberg betrug die Bevölkerung dieses Landes 319.929. Bis zum Ende des 11. Arbeitsjahres hat die Bevölkerung des Landes um 12,3% zugenommen. Man könnte erwarten, daß auch die Zahl der Beschwerden beim Landesvolksanwalt eine proportionale Steigerung erfahren würden. Daß dies nicht der Fall ist, kann - wie schon zuvor so auch für die beiden Berichtsjahre - durchaus als Indiz für die Wirksamkeit der Arbeit des Volksanwaltes gewertet werden.

2.2. Geschäftsumfang

2.2.0.1. Besuche von Mitbürgern im Büro des Landesvolksanwaltes:

Seit 1992 werden in den Berichten des Landesvolksanwaltes auch die Besuche durch Rat und Recht suchende Mitbürger ausgewiesen.

Besuche von Mitbürger im Büro des Landesvolksanwaltes im Jahre 1996:	689
---	-----

Besuche von Mitbürgern im Büro des Landesvolksanwaltes im Jahre 1997 (bis zum 27.10.):	538
--	-----

2.2.2. Telefonische Inanspruchnahme des Büros des Landesvolksanwaltes:

Die Beobachtung und Lektüre der Tätigkeitsberichte anderer Ombuds-Institutionen zeigte, daß mit Häufigkeit auch die telefonische Inanspruchnahme gesondert ausgewiesen wurde, was der Landesvolksanwalt bis dahin nicht getan hatte, weil es auch keine Aufzeichnungen darüber gab. Die Angaben im Jahresbericht 1991 waren lediglich geschätzt und erwiesen sich als erheblich zu gering angesetzt. Weil die Führung einer bloßen Strichliste einen vertretbaren Aufwand darstellte, wurde ab dem Jahr 1992 auch die Inanspruchnahme des Büros durch Telefonanrufe ausgewiesen; diese Praxis wurde bis zur Anschaffung einer leistungsfähigen EDV-Anlage beibehalten. Seither werden die Anrufe einzeln und mit kürzesten Angaben festgehalten. Dabei zeigt sich nun allerdings, daß die Fehlerquelle mit Aufgabe der „Strichliste“ größer wurde, weil es etwa auch während einer Besprechung kein Problem ist, einen Strich auf eine Liste zu setzen, indes man sich mit dem Risiko des späteren Vergessens aus Rücksicht auf den Gesprächspartner die Zeit nicht nimmt, jedes Telefonat sofort in der EDV festzuhalten.

Telefongespräche von Mitbürgern mit dem Büro des Landesvolksanwaltes (Anrufe des Landesvolksanwaltes werden nicht registriert)

1996:	4.404
1997 (bis 27.10.):	3.077

2.2.3. Aktenmäßiger Geschäftsanfall

Aktenmäßig festgehaltene Geschäftsfälle	1996	1997
1. Erteilung von Auskunft und Beratung	340	315
2. Anregungen zur Gesetzgebung	2	3
3. Anregungen zur Verwaltung	11	8
4. Beantragte Mißstandsprüfungen	111	66
5. Amtswegige Mißstandssprüfungen	16	13
6. Verordnungsprüfungsanträge an den VfGH	1	5
7. Anträge auf Entscheidung von Meinungsverschie-		

denheiten mit der Landesregierung	0	0
8. Ratschläge an die Allgemeinheit	2	1
9. Empfehlung an oberstes weisungsberechtigtes Organ	1	0
10. Empfehlung an oberstes Organ einer Gemeinde	0	1
11. Sonderregister-Fälle (Fälle, die einer geschäfts- ordnungsgemäßen Erledigung nicht zugänglich sind)	6	11
	<hr/>	<hr/>
	492	414

2.3. Aufteilung der Mißstandsprüfungen auf Institutionen

Behörde/Institution	1996	1997
Bundessache	7	5
Landesregierung	9	7
Agrarbezirksbehörde	1	1
Land als Träger von Privatrechten	19	5
Grundverkehrsbehörden	0	1
VOGEWOSI	0	2
Bezirksverwaltungsbehörden	31	14
Gemeinden	68	48
	<hr/>	<hr/>
	127	79

Die Zahl der Mißstandsprüfungen für das Jahr 1996 mit 127 ausgewerteten Fällen ergibt sich aus 111 bMP-Akten und 16 aMP-Akten

Die Zahl der Mißstandsprüfungen für das Jahr 1997 mit 79 ausgewerteten Fällen ergibt sich aus 66 bMP-Akten und 13 aMP-Akten.

Die bei Erteilung von Auskunft und Beratung jeweils korrespondierenden Institutionen sind mangels Aussagewert nicht aufgegliedert.

Während in den Jahresberichten 1986 bis 1991 jeweils ausgewiesen wurde, bezüglich wie vieler Gemeinden im jeweiligen Berichtsjahr Beschwerde geführt wurde und gegen wie viele Gemeinden es insgesamt noch zu keiner Beschwerde kam, wurde von solcher Feststellung ab dem Jahre 1992 Abstand genommen, weil die Unterscheidung zwischen einer Beschwerde und einem Verfahren um Erteilung von Auskunft und Beratung oft eher eine zufällige ist und davon abhängt, wie der den Volksanwalt ansprechende Bürger sein Anliegen präsentiert. Die Emotionalität des Vorbringens soll aber nicht Kriterium dafür sein, von einer Institution mit Nachhaltigkeit zu sagen, es sei gegen sie Beschwerde geführt worden indes es sich eher um ein Ersuchen um Erteilung von Auskunft handelt. Am Ende dieses Berichtes wird nun ausgewiesen, gegen welche Kommunalverwaltungen in den 12 Jahren der Arbeit des LVA Beschwerden geführt wurden, weil ein so langer Zeitraum vielleicht doch eine zumindest interessante Information zu geben vermag.

In den fünf Vorarlberger Städten wohnt rund ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Der Anteil der Gesamtzahl der Beschwerden betrug im Jahre 1996 27%, im Jahre 1997 29%.

2.4. Aufteilung der Beratungs- und Beschwerdefälle auf Materien

(Anmerkung: die Zahl der ausgewiesenen Materienzugehörigkeit deckt sich nicht mit der Zahl der Geschäftsfälle, weil es vorkommt, daß eine Angelegenheit mehreren Materien zuzurechnen ist).

Materie	1996	1997
Abfallbeseitigung/Mülltrennung	6	4
Abgabenverfahren	3	1
Akte der Bundesverwaltung	35	36
Ärztliche Behandlungsfehler	13	7
Auskunftsgesetz	0	3

AVG		14	11
B-VG		0	1
Baurecht	86		74
Bestattungsrecht		3	0
Dienstrecht der Gemeinden		2	4
Dienstrecht des Landes		3	3
Feuerpolizei		0	1
Flurverfassungsrecht		6	3
Förderungswesen		4	2
Fremdenverkehrsabgaberecht		3	9
Fronddienst		4	2
Gemeindeabgabenrecht		6	3
Gemeinde-Wasserrecht		4	2
Gemeinderecht allgemein		27	30
Gemeindewahlgesetz	1		0
Grundsätze ordentlicher Verwaltung		9	4
Grundsteuerrecht		2	3
Grundverkehrsrecht		2	4
Güter- und Seilwegerecht		2	9
Holzstatute		2	2
Jagdrecht		3	3
Jugendwohlfahrt		1	0
Kanalisationsrecht		20	17
Kindergartengesetz		1	0
Kraftfahrlinienrecht		0	1
Krankenanstaltenrecht	2		0
Landes-Volksabstimmungsgesetz		3	2
Land als Träger von Privatrechten		7	1
Landesforstrecht		2	0
Landeslehrer-Dienstrecht		0	2
Landesrecht anderer Bundesländer	1		2
Landesverfassung		0	2
Landes-Straßenrecht		33	9
Landschaftsschutz		12	1
Lärmstörung		3	5
Mietbeihilfe/Wohnbauförderung		8	10

Naturschutz	6	2
Parkplatzbewirtschaftung	1	1
Pflegegeld	5	0
Raumordnung	55	46
Sammlungsgesetz	1	0
Schulerhaltungsrecht	3	4
Sozialhilferecht	19	13
Sittenpolizeigesetz	-	2
Sonstiges	6	10
Spitalsbeitragsgesetz	1	0
Sportgesetz	-	1
Staatsbürgerschaftsrecht	7	5
Straßenverkehrsordnung	14	10
Tierhaltung	2	2
Tierschutzrecht	3	0
Veranstaltungsgesetz	0	1
Vergabewesen	1	1
Verwaltungsstrafrecht	6	9
VOGEWOSI	0	2
Wohnungseigentumsrecht	0	2
Wohnungszuweisung durch eine Gemeinde	0	2
Zivilrecht	24	24

2.5. Sprechtage

Mit der Volksanwaltschaft in Wien wurde zu Beginn der Tätigkeit vereinbart, daß der Landesvolksanwalt jeweils am gleichen Ort und zur gleichen Zeit wie ein Volksanwalt des Bundes Sprechtag abhält. Auf dieser Basis wurden in den Berichtsjahren folgende Sprechtag abgehalten:

Jahr	Ort	gemeinsam mit
1996 / März	Bludenz	H. Schender

1996 / August	Mittelberg	Mag Messner
1996 / August	Bezau	Mag Messner
1996 / August	Bregenz	Mag Messner
1996 / August	Feldkirch	Mag Messner
1996 / November	Dornbirn	H. Schender
1996 / Dezember	Bregenz	F. Korosek
1997 / Februar	Bludenz	H. Schender
1997 / Februar	Bregenz	H. Schender
1997 / Mai	Feldkirch	Mag Messner
1997 / Mai	Dornbirn	Mag Messner

Die Abhaltung gemeinsamer Sprechtagge hat sich auch im Berichtszeitraum hervorragend bewährt, weil es auf diese Weise möglich war, einen den unzuständigen Volksanwalt besuchenden Mitbürger an den zuständigen Volksanwalt zu verweisen, den er auch an Ort und Stelle gleich sprechen konnte.

2.6. Art der Erledigung von Mißstandsprüfungen

2.6.1.1. Beantragte Mißstandsprüfungen des Jahres 1996

Aus Vorjahren offene Fälle		51
eingeleitete Fälle		<u>111</u>
		162
Abtretungen an die Volksanwaltschaft in Wien	3	
Verfahrenseinstellungen		1
Feststellung, daß kein Mistand vorliegt		53
Feststellung, daß ein Mißstand vorliegt , der nicht im Laufe des Verfahrens behoben wurde		7
Der Beschwerdegrund konnte im Laufe des Prüfungs-		

verfahrens behoben werden	58	
Summe der 1996 erledigten Fälle		<u>-122</u>
zum 31.12.1996 offene beantragte Mißstandsprüfungen		40
		====

2.6.1.2. Beantragte Mißstandsprüfungen des Jahres 1997

Aus Vorjahren offene Fälle		40
bis zum 29.10. 1997 eingeleitete Fälle		<u>71</u>
		111
Abtretungen an die Volksanwaltschaft in Wien	0	
Verfahrenseinstellungen	2	
Feststellung, daß kein Mistand vorliegt	35	
Feststellung, daß ein Mißstand vorliegt , der nicht im Laufe des Verfahrens behoben wurde	4	
Der Beschwerdegrund konnte im Laufe des Prüfungs- verfahrens behoben werden	21	
Summe der 1997 erledigten Fälle		<u>-63</u>
zum 29.10.1997 offene beantragte Mißstandsprüfungen		48
		====

2.6.2.1. Amtswegige Mißstandsprüfungen des Jahres 1996

Aus Vorjahren offene Fälle		13
1996 eingeleitete Verfahren		<u>16</u>
		29
Verfahrenseinstellungen	0	
Feststellungen, daß kein Mißstand vorliegt	7	
Feststellung, daß ein Mißstand vorliegt, der nicht im Laufe des Verfahrens behoben wurde	1	
Ursache der Prüfungseinleitung konnte im Laufe des Verfahrens behoben werden	4	
Summe der 1996 erledigten amtswegigen Mißstandsprüfungen		<u>-12</u>
zum 31.12.1996 offene amtswegige Miß- standsprüfungen		17
		===

2.6.2.2. Amtswegige Mißstandsprüfungen des Jahres 1997

Aus Vorjahren offene Fälle		17
bis 29.10.1997 eingeleitete Verfahren		<u>13</u>
		30
Verfahrenseinstellungen	2	
Feststellungen, daß kein Mißstand vorliegt	6	
Feststellung, daß ein Mißstand vorliegt, der nicht im Laufe des Verfahrens behoben wurde	2	
Ursache der Prüfungseinleitung konnte im Laufe des Verfahrens behoben werden	6	
Summe der 1997 erledigten amtswegigen Mißstandsprüfungen		<u>-16</u>
zum 27.10.1997 offene amtswegige Miß- standsprüfungen		14

====

2.7. Erledigung von aktenmäßigen Auskunfts- und Beratungsfällen in den Jahren

	1996	1997
aus Vorjahren offene Fälle	115	125
angefallene Verfahren	<u>340</u>	<u>327</u>
Summe der in diesem Jahr zu bearbeitenden Fälle	455	452
erledigte Fälle	<u>-330</u>	<u>-403</u>
zum Ende des Jahres offen gebliebene Fälle	125	49
	====	====

3. Anmerkungen zur praktischen Arbeit und zu Einzelfällen:

3.1. Aus dem Bereiche der Erteilung von Auskunft und Beratung

Der LVA fragt sich selbst immer wieder, ob sein Hinweis darauf, daß Fälle der Erteilung von Auskunft und Beratung nicht wesentlich geringeres Gewicht haben als

Beschwerdefälle, letztlich richtig ist, denn auch und besonders einem Volksanwalt steht es an, über seine Arbeit ein möglichst objektives und richtiges Bild zu vermitteln. Der überaus bedrückende Fall der Frau P, der aktenmäßig als ein Fall der Erteilung von Auskunft und Beratung begonnen und daher auch unter der Aktenzahl **AuBe-91/95** geführt wurde, veranschaulicht, wie umfangreich und aufwendig AuBe-Verfahren sein können. Der Akt trägt nur deshalb das Aktenzeichen eines Auskunfts- und Beratungsfalles, weil die Mitbürgerin im Mai 1995 zum LVA kam und ihm ihren Zustand einer zu befürchtenden bleibenden Stuhlinkontinenz nach der Geburt ihres ersten Kindes darlegte und die schlichte Frage stellte, was der Volksanwalt meine, ob man denn in einem solchen Falle gar nichts mehr machen könne. Das war eine Frage um Auskunft und keine Beschwerde. Das Verfahren aber zur Erteilung der gewünschten Auskunft entwickelte sich schließlich so wie ein Beschwerdeverfahren. Das eine allfällige Pflicht zum Ersatz eines Schadens maßgebliche Ereignis - eine Spontangeburt ohne Absicherung des Dammes und mit ihr einhergehendem Dammriß höchsten Grades unter Einschluß der Schädigung des After-Schließmuskels war auf November 1992 zu datieren und Frau P kam nur zum LVA, weil ihr andere eindringlich rieten, diesen Weg nach zahlreichen Versuchen restituierender ärztlicher Behandlung (einschließlich operativer Eingriffe) doch noch zu gehen, was bedeutete, daß bereits wenige Monate nach dem Aufsuchen des LVA die Verjährungsfrist zuende ging. Zwei Mal war es nicht möglich, innerhalb der verfügbaren Zeit zu einer klaren Sicht der verschuldensbegründenden Abläufe zu kommen, weshalb zwei Mal mit dem Rechtsträger des betroffenen Krankenhauses ein neuerlicher Verzicht auf die Einrede der Verjährung ausgehandelt werden mußte. Der Aktenspiegel - gleichbedeutend einem Inhaltsverzeichnis - weist 52 Vorgänge aus, zu denen Anfragen an das Evidenzbüro des Obersten Gerichtshofes, Korrespondenzen mit dem LVA nahestehenden Rechtsexperten, mit einem baden-württembergischen Institut für Medizin-Schadensfälle undglm gehören, bis wenige Tage vor einem neuerlichen Ablauf der zur allfälligen gerichtlichen Geltendmachung offenen Frist mit der Versicherung eine Vereinbarung über eine Schadensabfindung in Höhe von ATS 1.590.000.- geschlossen werden konnte. Frau P hat den Weg zum LVA nicht gerne auf sich genommen, da schon bis dahin alle Versuche, zu einer Besserung zu gelangen, wenig Anlaß zu Hoffnung gaben. Auch der LVA konnte ihr die verlorene Gesundheit nicht zurückgeben, aber es konnte immerhin ein einigermaßen adäquater Ersatz des Schaden vermittelt werden, da der LVA schon nach dem Studium der Krankengeschichte und der Pflege-Unterlagen zur Überzeugung gelangt war, daß hier ein ärztlicher Kunstfehler vorgelegen sein mußte, was die späteren Gutachten auch bestätigten. Der Beweis für die tatsächlich auf die

mangelnde Versorgung bei der Geburt zurückgehende Stuhlinkontinenz war nur aus dem aufmerksamen Studium der Pflegeunterlagen zu erbringen.

Der Geburtsvorgang wurde von einer physisch angeschlagenen älteren Hebamme und einer noch sehr unerfahrenen weiteren Hebamme sowie von einer gerade erst am Beginn der Fachausbildung stehenden Ärztin betreut. Die junge Ärztin hatte ihre Fähigkeiten und Erfahrungen bei Beurteilung und/oder Versorgung des in den Schließmuskel reichenden Dammrisses offensichtlich bei weitem überschätzt, denn nach und nach gewonnener Erkenntnis, ist die Versorgung einer Verletzung des Schließmuskels auch bereits jenseits der Kompetenz des gynäkologischen Facharztes. Wenn aber ein Facharzt spezifischerer Kompetenz nicht verfügbar war, so hätte jedenfalls der gynäkologische Fachmann höchster Kenntnis und Erfahrung gerufen werden müssen. Hat seine Nicht-Herbeirufung aus der Bereitschaft vielleicht auch etwas damit zu tun, daß es Sonntag und eher Frühstückzeit war? Die Folgen dieser Rücksichtnahme oder aber der groben Fehleinschätzung der eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten sind für Frau P mehr als bitter!

Zum Abschluß des Falles erging an den Träger des Krankenhauses die folgende Erledigung, von der der LVA hofft, daß sie die wahren Adressaten auch erreicht haben möge:

„Sehr geehrter!

Der Name der Patientin P, die im KH NN entbunden hatte und seither an bleibender Stuhlinkontinenz leidet, dürfte Ihnen aufgrund unserer zahlreichen Korrespondenz noch in Erinnerung sein.

Es ist für mich angesichts des objektiven Befundes auch subjektiv kaum noch verständlich, wie in dieser Angelegenheit Verwaltung und Versicherung „gemauert“ haben, sodaß es außerordentlich hoher Anstrengungen bedurfte, um Frau P zu einem angemessenen Ersatz für den in Ihrem KH erlittenen Schaden zu erhalten.

Schließlich war es mir möglich, mich mit der Versicherung auf eine Schadenssumme von S 1.590.000,-- zu einigen. Wenngleich auch die Verwaltung NN zunächst sehr zurückhaltend war, was wohl damit zu erklären ist, daß man sich - solange es geht - vor seine Mitarbeiter stellt und auch darauf, daß unser Versicherungsvertragsrecht den Versicherten im Falle des Eintretens eines

Schadens an eine äußerst kurze Leine nimmt, so darf ich schließlich Ihnen und im besonderen Ihrem Mitarbeiter Dr K doch für die je länger je größer gezeigte Kooperation danken.

Schließlich möchte ich aber auch gerne dazu einladen, daß Sie oder Ihr kompetenter und in der Sache hinreichend gewichtige Mitarbeiter den Fall P zum Anlaß nimmt, erneut darüber nachzudenken, von welcher überaus hohen Verantwortung der ärztliche Beruf gekennzeichnet ist und daß es für den an Wissen noch weniger reichen Mitarbeiter niemals eine Schande sein kann, das eigene Überfordertsein zum Anlaß zu nehmen, den kompetenten Fachmann höherer Qualität herbeizurufen und daß ein solcher niemals ungehalten sein darf, aus der Bereitschaft zum Patienten gerufen zu werden.

Mit den besten Wünschen für Ihr Wirken und für das Ihrer Mitarbeiter, wozu auch der qualifizierteste Arzt des Krankenhauses und dessen einfachster Gehilfe zählt, verbleibe ich Ihr...“

AuBe-168/96 Dem LVA tatsächlich selten vorgelegte Fragen sind die der Befugnisse eines Direktor einer Pflichtschule in Angelegenheiten der Verwaltung der Schulliegenschaft. In dem hier beurteilten Fall geht es darum, daß ein Schulkind in einem Haus wohnt, das - sieht man von dem dazwischen liegenden Grindel-Kanal ab, unmittelbarer Nachbar der Schulliegenschaft ist. Die Verbindungsstraßen bilden ein Rechteck und Wohnhaus und Schule liegen genau in der Mitte der beiden Längsseiten des Rechtecks. Es ist nun einerlei, ob das Schulkind den Weg links oder rechts der Haustüre wählt, der Schulweg beträgt in jedem Falle ziemlich genau 600 m, indes die Verbindung über den verrohrten Teil des Grindel-Kanales kaum mehr als 100 m betragen würde. Diesen Vorteil aber sprach der Direktor der Schule dem Schulkind ab, weil der Weg durch den Schulgarten mit Biotop für würde. Nach einem Ortsaugenschein teilte der LVA seine Beurteilung der Sache an die Kindesmutter mit:

„Sie haben sich am 25.6.1996 anlässlich eines Besuches mit meinem juristischen Mitarbeiter, Herrn Mag Wolf, in Verbindung gesetzt. Das Sie belastende Problem ist nach Ihrer Schilderung, daß Ihre Tochter, weil Ihr Wohnhaus und die Schule direkt am Grindelkanal gelegen sind, über den Kanal einen sehr kurzen Schulweg hätte, daß die Benützung dieses kurzen Schulweges aber durch den Direktor der Volksschule untersagt wurde. Hiebei soll die Errichtung eines neuen Biotops eine

gewisse argumentative Rolle spielen. Ich habe noch in der 27. Woche dieses Jahres einen Ortsaugenschein vorgenommen und darf die Sache nun in folgender Weise beurteilen:

Die Entscheidung darüber, wo der Zugang zum Schulgrundstück ist und von wo aus das Schulgrundstück nicht betreten werden darf, kommt der Gemeinde als gesetzlichem Schulerhalter und als Eigentümer des Schulgrundstückes zu. Unterhalb der Ebene der Gemeinde hat aber auch der Leiter der Schule die Befugnis, alle Entscheidungen zu treffen, welche den Ablauf eines geordneten Schulbetriebes berühren. Der Direktor ist deshalb - vorbehaltlich einer anderen Entscheidung auf der Ebene der Gemeinde (des Schulerhalters) dazu berufen und berechtigt, ein Betreten des Schulgeländes an einer anderen Stelle des Grundstückes als dem regulären Zugang zu untersagen.

Wenn Sie nun für Ihr Kind den Zugang von Ihrem Grundstück aus über den Grindelkanal erreichen wollen, dann wird der Kontakt mit dem Bürgermeister als dem Vertreter des Schulerhalters notwendig sein. Beim Anstreben einer solchen Regelung werden Sie allerdings wahrscheinlich auch in Erwägung ziehen müssen, daß die Gemeinde nicht nur die Situation Ihres Kindes im Auge haben, sondern die Frage stellen wird, ob dann nicht andere Kinder aus ähnlicher Lage ähnliches Recht haben sollten und es damit eine Reihe von Zugängen außerhalb des regulären Zuganges geben würde oder aber daß Ihnen vielleicht zugemutet werden könnte, daß Sie die anderen Kinder über Ihr Grundstück den abgekürzten Weg nehmen lassen sollten, der für Ihr Kind vorgesehen ist. Die Abkürzung nämlich über den Grindelkanal wäre ohne Zweifel auch für eine ganze Reihe von anderen Schulkindern im Verhältnis zum regulären Schulweg eine erhebliche.

Schließlich möchte ich aber nach der Besichtigung der Verhältnisse an Ort und Stelle doch nicht darauf verzichten, Ihnen auch die Gefährlichkeit des jetzt gewählten Weges ins Bewußtsein zu rufen. Der Abkürzungsweg über die relativ steil abgeboöschte Abdeckung der Verrohrung enthält ein enormes Gefahrenpotential. Gegenüber dem Gewässer gibt es kein Gelände und ein Abrutschen in den Kanal kann unter gleichzeitiger Zuziehung einer Verletzung durch den oberen Teil der Kanalabdeckung zu schwersten Folgen, ja bis zum Ertrinken, führen. Würde Ihrem Kind der nun von Ihnen favorisierte Schulweg zugemutet werden wollen, so müßte ich davor mit größtem Nachdruck warnen.“

Es würde mich freuen, wenn ich Ihnen mit meinen Gedanken eine Hilfestellung bei Ihren Überlegungen geben könnte und verbleibe mit freundlichen Grüßen.“



Diese Kanalböschung als Schulweg wird man kaum bejahren können

AuBe 272/97 - Kleingemeinden - vom Legalitätsprinzip überfordert, oder diesen doch auch zumutbar?

Es ist natürlich nicht zu verkennen, daß in einer kleinen Gemeinde eine unverhältnismäßig hohe Anzahl der unterschiedlichsten Aufgaben zusammenkommt, für deren Bewältigung größeren Gemeinden nach Verwaltungsbereichen differenziert geschultes und erfahrenes Personal zur Verfügung steht. Was nun aber soll aus dieser Erkenntnis die Konsequenz für einen Ombudsmann sein? Muß er jede Rechtswidrigkeit mit der Entschuldigung hinnehmen, daß man es halt auf der kleinen Gemeinde nicht besser verstehe? Oder hat der Bürger schon gar kein moralisches Recht mehr, sich aus einer kleinen Gemeinde an den Volksanwalt zu wenden, weil er es einfach selbst als Schicksal zu tragen habe, in einer Gemeinde zu leben, in welcher die Vorzüge des Kleinen einfach mit den Nachteilen dieser Struktur aufgewogen werden? Je nach Erkenntnis, daß eine Kommune ab einer gewissen Kleinheit einfach kaum noch verwaltbar ist, weil sich niemand findet, der die nötige Erfahrung und Übersicht in Verwaltungssachen hat, wird die verantwortliche politische Seite der öffentlichen Hand

dazu aufgerufen sein, über die Situation nachzudenken. Sehr gerne gibt der LVA - was auch nicht selten vorkommt - kleinen Verwaltungseinheiten Anleitungen und Auskünfte und Beratung. Nur: hiezu sind primär andere Institutionen berufen, wie etwa der Vbg Gemeindeverband, dessen Mitglieder die Gemeinden des Landes ja lückenlos sind. Es kann auch tatsächlich nicht so sein, daß der LVA in einer Art von bloßem Mitgeleidseffekt alles unter den Teppich kehrt, was in sehr kleinen Gemeinden geschieht.

Im Jahre 1995 wandte sich der Mitbürger Ing B aus Sch mit der Frage an den Landesvolkanwalt, ob die Vorschreibung eines Mindest- und Pauschalbetrages nach der Abgabegruppenverordnung, LGBl 1992/1, sachgerecht und vom Gesetz gedeckt sei. Der LVA kam zum Ergebnis, daß dem nicht so sei und stellte einen entsprechenden Prüfungsantrag an den VfGH. Dieser hob mit Erkenntnis vom 7. Oktober 1996 die in Kritik gezogenen Bestimmungen der Abgabegruppenverordnung antragsgemäß auf. Nach Kundmachung der Aufhebung im Vbg Landesgesetzblatt noch im Jahre 1996 erhielten die Gemeinden Vorarlbergs nach Kenntnis des LVA sowohl durch Aktivitäten der LReg wie auch des Vbg Gemeindeverbandes hinreichendes Wissen über die künftige Unzulässigkeit der Vorschreibung von Mindestbeträgen an Vermieter von Ferienwohnungen und Vermieter von Privat-zimmern. Ungeachtet all dessen schrieb die Gemeinde W auch dieser Gruppe im Jahre 1997 die Mindestbeträge vor, als hätte sich nichts verändert. Diese Angelegenheit war im Juli 1997 in den Vorarlberger Medien zwei Tage lang Gegenstand der Berichterstattung.

Im September dieses Jahres wendet sich ein Mitbürger aus der Kleingemeinde S an den LVA, weil ihm von der Gemeinde ein Rundschreiben zugestellt wurde, in welchem informiert/erläutert/angeordnet wird:

„Privatzimmervermieter, welche auf Grund des getätigten Umsatzes nicht auf eine Fremdenverkehrsabgabe von S 400.- kommen, haben auf alle Fälle einen Beitrag im Ausmaße von S 400.- für das Jahr 1997 zu leisten.

Bei Vermietern von Ferienwohnungen und Ferienhäusern ergibt sich eine ähnliche Situation. Sollte in solchen Fällen kein Umsatz erzielt worden sein, welcher einen Fremdenverkehrsbeitrag in Höhe von S 800.- ermitteln läßt, so ist jedenfalls als Mindestbeitrag eine Abgabe für 1997 in Höhe von S 800.- zu leisten.“

Das Rundschreiben vom 1. 9. 1997 erging, als ob es nicht nur keine Informationen von Land und Gemeindeverband gegeben hätte, sondern auch so, als ob es über eine eindeutig gesetzwidrige Vorgangsweise in genau dieser Sache in einer anderen Gemeinde gar keine Berichterstattung in den wichtigsten Medien des Landes gegeben hätte.

3.2. Aus dem Bereiche der Anregungen zur Gesetzgebung:

Im Jahre 1996 wurden zwar zwei Akten zum Bereich der Anregung zur Gesetzgebung angelegt, jedoch nur eine Anregung dem Gesetzgeber tatsächlich übermittelt. Diese Erging zu § 13 des Kanalisationsgesetzes.

AnGe-1/96 hatte folgenden Wortlaut:

„Im Rahmen eines konkreten Beschwerdeverfahrens sieht der Landesvolks-anwalt von Vorarlberg eine sachlich nicht zu begründende Differenzierung darin, daß ein Landwirt, welcher seinen Betrieb auf einem Grundstück mit der Widmung BML (§ 14 Abs 4 RPG) situiert hat, einen Erschließungsbeitrag gemäß § 13 des Kanalisationsgesetzes zu begleichen, ein auf einer Freifläche/Landwirtschaft betriebener Hof aber im Gegensatz dazu eine solche Last nicht zu tragen hat.

Das Kanalisationsgesetz sieht vor, daß für die Erschließung innerhalb des Einzugsbereiches eines Sammelkanales gelegener Grundstücke, die in einem Flächenwidmungsplan als Bauflächen gewidmet sind, ein Erschließungsbeitrag erhoben werden kann. In den Erläuternden Bemerkungen zum Kanalisationsgesetz 1976 (12. Beilage) wird argumentiert, daß ein Erschließungsbeitrag auch beim unbebauten Grundstück gerechtfertigt sei, weil ein Grundstück eine Wertsteigerung erfahre, wenn es an einen Sammelkanal angeschlossen werden kann. Die Argumentation der Wertsteigerung greift aber bei der Gegenüberstellung von landwirtschaftlichen Flächen im Baumischgebiet mit jenen in der Freifläche nicht. Die Höherbewertung des Grundstückes ist nur dann eine realistische Größe, wenn keine landwirtschaftliche Nutzung mehr gegeben ist, der landwirtschaftliche Betrieb also in aller Regel nicht mehr besteht. Auch sieht der Fertigende in der Einhebung des Erschließungsbeitrages für Grundstücke landwirtschaftlicher Betriebe, welche im Baumischgebiet/L gelegen sind, einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsnachteil gegenüber den im Landwirtschaftsgebiet (FL) betriebenen Höfen. Eine Vorschreibung von Kosten jenseits der S 100.000.- (wie im Anlaßfall) läßt die Investitionsbereitschaft und die dadurch möglich werdenden Erträge tendenziell abnehmen.

Die Mischgebietswidmung, in der Gebäude und Anlagen für land- oder forstwirtschaftliche Zwecke errichtet werden dürfen, birgt bei Verpflichtung zur

Entrichtung von Beiträgen nach dem Kanalisationsgesetz noch eine weitere nicht vernachlässigbare Komponente in sich. Durch die erst durch diese Widmung ermöglichte Vorschreibung des Erschließungsbeitrages - in der landwirtschaftlichen Freifläche ist dies nicht vorgesehen - spielen Überlegungen in Richtung Standortwechsel eine bedeutende Rolle. Durch die jetzt geltende Regelung werden landwirtschaftliche Betriebe nämlich von Gebieten ausgegrenzt, die aufgrund der entsprechenden Widmung für die landwirtschaftliche Nutzung - nicht nur, aber auch - vorgesehen wären.

Aus der Sicht des Landesvolksanwaltes kann dem beschriebenen Problem durch eine Novellierung des § 13 des Kanalisationsgesetzes etwa im Sinne einer Aufschiebung der Fälligkeit des Erschließungsbeitrages für BML-Grundstücke für die Dauer des tatsächlichen Bestandes des landwirtschaftlichen Betriebes im BML-Gebiet begegnet werden.

Diese Anregung wurde im Rechtsausschuß bereits diskutiert, sie fand aber keine Mehrheit.

Im Jahre 1997 wurden dem Gesetzgeber vier Anregungen zur Novellierung von Landesgesetzen unterbreitet. Es sind dies:

AnGe-1/97 - Anregung zur Normierung einer Verpflichtung für das Gegenüber des Bürgers, über seine eigene Zuständigkeit oder Unzuständigkeit zu informieren. Grundlage für diese Anregung ist der folgende Satz aus der ständigen Judikatur der österreichischen Zivilgerichte: „...wer mit einer Gemeinde einen Vertrag schließt, muß die für ihre Willensbildung geltenden öffentlichrechtlichen Bestimmungen beachten und sie auch dann gegen sich gelten lassen, wenn er sie nicht gekannt hat (EvBl 1980/174; SZ 43/213 JBl 1989, 444 ff).“ Die Härte dieses Rechtssatzes ist bemerkenswert und man stelle sich in der Praxis vor, wie der Bürger sich von dem für seine Sache maßgeblichen Willensbildungsprozeß Kenntnis verschafft. Der LVA hält hier eine Umkehr der Informationsverpflichtung nach wie vor für dringend geboten. Die bisher in die Diskussion eingebrachten Argumente vermögen nicht zu überzeugen.

AnGe-2/97 hat zum Inhalt, im ländlichen Raum die Verpflichtung zur Schaffung von Garagen- und Abstellplätzen für Kraftfahrzeuge zu beseitigen. Der Antrag des Volksanwaltes an den Landtag lautete:

„Wiederholt stellen mir Mitbürger die Frage, weshalb der Gesetzgeber für den Schutz von Personenkraftwagen die Schaffung von Einstellplätzen auch bei Einfamilienhäusern und im ländlichen Raum vorschreibe. In diesen Gesprächen kommt zumindest mittelbar zum Ausdruck, daß die Mitbürger die teilweise Abschaffung der Verpflichtung zur Schaffung von Einstellplätzen für bestimmte Bereiche anregen. Diese Anregung halte ich für berechtigt und reiche sie deshalb an den Vorarlberger Landtag unter Verstärkung durch eigene Überlegungen weiter.

Betrachtet man den Text zur Präambel über die Verordnung über Garagen- und Einstellplätze, Deutsches RGBI 1939/I./220 ff, so wird eine tiefe Kluft zwischen dem damals als sinnvoll und geboten Erachteten und dem heutigen Verhältnis der Gesellschaft zu Kraftfahrzeugen erkennbar. Abgesehen von dieser Kluft ist es dem Fertigen nicht absolut sicher erkennbar, daß hinter der damals statuierten Pflicht zur Schaffung von Garagen- und Einstellplätzen - angesichts des Jahres 1939 und der damaligen Politik des deutschen Reiches - und hinter den erklärten Absichten nicht auch noch andere Intentionen verborgen haben, die vielleicht in der Bedeutung vordringlicher waren als die in der Präambel erklärten.

Der Mitbürger argumentiert primär damit, daß das Auto in seinem Wert in keinem Verhältnis zu den dieses Auto schützen sollenden Einstellplätzen stehe. Die dieses Gespräch suchende Mitbürger vermögen keinen Sinn darin zu erblicken, daß sie gezwungen werden sollen, für eine Sache, die sich heute jeder leistet, einen besonderen Schutz zu schaffen, dessen Kosten in aller Regel den Wert des zu schützenden Gutes bei weitem übersteigen. Wollte jemand sein Auto, das ihm besonders lieb ist, durch eine Baulichkeit schützen, so solle er dies tun können, aber keineswegs dazu gezwungen sein.

Im Durchschnitt wird weiters dahingehend argumentiert, daß bei verdichteter Bauweise bzw für Mehrwohnungshäuser es zum Zwecke der Ersparnis von Baugrund durchaus sinnvoll und geboten sein könne, daß etwa Tiefgaragen geschaffen werden müssen. Allenfalls könnten auch die im Zusammenhang mit einem solchen Haus nach den Erfahrungen des Lebens erforderlichen nicht überdeckten Abstellplätze notwendig und sinnvoll sein. Keinen Sinn aber erkennen die Mitbürger darin, daß auch bei Errichtung eines Einfamilienhauses der Zwang

zur Errichtung einer Garage oder eines überdeckten Abstellplatzes besteht. Es wird die Meinung vertreten, daß der Mitbürger in aller Regel - schon aus dem Grundverständnis unserer Verfassung - mit jedem Wertgegenstand so verfahren könne, wie dies seinem Belieben entspreche, nur die „heilige Kuh Auto“ müsse mit einem immensen Aufwand in besonderen Schutz genommen werden. Wolle man sein Auto vor den Unannehmlichkeiten des Winters schützen, so solle es jedem unbenommen bleiben, einen überdachten Abstellplatz oder eine Garage zu errichten und wolle jemand sein Auto im Sommer gegen die Hitze der Sonne schützen, so solle es jedem unbenommen sein, einen nicht überdeckten Abstellplatz mit passenden Bäumen zu beschatten. Den Argumenten der Mitbürger vermag der Landesvolksanwalt aus eigenem nichts entgegenzusetzen. Es scheint tatsächlich in unserer Zeit ein Bedürfnis nach einem Zwang zur Errichtung von Garagen und überdeckten Abstellplätzen zumindest bei Einfamilienhäusern und jedenfalls im ländlichen Gebiet nicht mehr zu bestehen. Wohl aber meint der Landesvolksanwalt, daß der Zwang zur Schaffung raumsparender Parkmöglichkeiten in Fällen von Mehrwohnungshäusern, gerechtfertigt sein könne. Aufgrund des bei Schaffung der Garagenverordnung vielleicht noch nicht bedachten regen Besuchsverkehrs wurde die Anzahl der zu einem Mehrwohnungshaus erforderlichen nicht überdeckten Abstellplätze eher zu gering als zu hoch angesetzt. Es ist zu beobachten, daß die Parkraumnot bei Mehrfamilienhäusern (im besonderen bei Hochhäusern) nicht selten zu Konflikten führt, sodaß die Beibehaltung des Errichtungszwanges für Garagen und (allenfalls in höherer Zahl) nicht überdeckten Abstellplätze sachlich gerechtfertigt sein dürfte. Bei der Errichtung von Einfamilienhäusern und/oder allenfalls Doppelwohnhäusern und/oder Reihenhäuser mit hinreichend verfügbarem eigenen Grund sollte auf den Zwang zur Schaffung von Einstellplätzen aber verzichtet werden.

Die Äußerung der Landesregierung ist kurz und wenig auf die Sache eingehend:

„Die angeführte Regelung des § 12 Abs 2 des Baugesetzes wird für offen genug gehalten, daß der Verordnungsgeber zweckmäßig entscheiden kann, inwieweit Garagen- und Abstellplätze erforderlich sind. Es ist dem Verordnungsgeber sehr weitgehend überlassen, in welchem Ausmaß Garagen oder nur Abstellplätze zu schaffen sind.

Es wird darauf hingewiesen, daß gemäß § 34 des Raumplanungsgesetzes, LGBl 1996/39, die Gemeindevertretung, auch ohne daß ein Bebauungsplan erlassen wird, durch Verordnung für das ganze Gemeindegebiet für für Teile desselben die

Mindest- oder Höchstzahl von Garagen- und Abstellplätzen für Bauwerke festlegen kann. Eine solche Verordnung kann auch von der Garagenverordnung abweichen.“

Damit aber geht die Regierung im Kern der Sache auf das Anliegen des LVA nicht ein. Wozu bedarf es in der klar aufgezeigten Sache der Tätigkeit von Verordnungsgebern, da der Gesetzgeber in bester Deregulierungsaktivität für einen nennenswerten Themenbereich reibungsfreie Klarheit schaffen könnte. Oder sollte es eine Errungenschaft sein, daß die Gemeinde A auch bei Einfamilienhäusern mit hinreichendem Grund eine Garage für erforderlich hält, indes die benachbarte Gemeinde B bei gleicher struktureller Situation ihre Bürger vernünftigerweise von dieser Verpflichtung befreit? Hier vermag der LVA ein allfälliges Eintreten für die Entscheidung auf der unteren Ebene nicht recht zu verstehen, indes der Gesetzgeber selbst eine klarere Deregulierung vornehmen könnte.

AnGe-3/97 - Gegenstand dieser Anregung ist die Novellierung des § 10 Abs 1 des Landes-Bedienstetengesetzes idgF im Hinblick auf die Gleichstellung jener Personen, die eine Beamtenmatura - bzw künftig: eine Berufsmatura - nachweisen können. Die Äußerung der Regierung läßt eine Lösung des Problemes in vertretbarer Zeit erwarten, sie lautet:

„Das vom Landesvolksanwalt angesprochene Problem wird in der Sache nicht bestritten. Zweifellos befremdet es, wenn ein Bediensteter aufgrund eines abgeschlossenen Hochschulstudiums in die Verwendungsgruppe A(a) eingereiht werden kann, jedoch nicht in die Verwendungsgruppe B(b).

Die Frage, wer in die Verwendungsgruppe B aufgenommen werden soll, sollte jedoch nicht nur auf die Beamtenmatura bezogen werden. Die Abteilung Gesetzgebung arbeitet derzeit mit Nachdruck an der Umsetzung des Projektes Gehaltsreform im neuen Landesbedienstetengesetz. Im Falle seiner Realisierung kann das Problem für die neuen Bediensteten und jene bestehenden Bediensteten, die sich für das neue System entscheiden, als gelöst betrachtet werden. In diesem Fall würde nämlich ausschließlich maßgebend sein, welche Anforderungen ein bestimmter Dienstposten an den Bediensteten stellt und nicht mehr, welche Ausbildung der Bedienstete tatsächlich hat.

Sollten bei der Realisierung des Projektes Gehaltsreform erhebliche Verzögerungen auftreten, wird die Abteilung Gesetzgebung die Anregung des Landes-

volksanwaltes gerne aufgreifen und ihre Umsetzung im Landesdienstrecht näher prüfen.“

Die Anregung **AnGe-4/97** brachte auf der Ebene der Erörterung mit der Landesregierung Klarheit darüber, daß die Regelung des § 14 Abs 6 des Kanalisationsgesetzes Wohnhäuser nicht generell von seiner Anwendung ausgeschlossen haben will: „Aus dieser Bestimmung läßt sich nicht ableiten, daß der Gesetzgeber Wohnhäuser generell von dieser Begünstigung ausnehmen wollte“. Damit ist für die Unterbehörden der Weg für die künftige Handhabung der Bestimmung in einem wesentlichen Punkt gewiesen.

3.3. Aus dem Bereiche der Anregungen zur Verwaltung:

Dem LVA fiel durch Beschwerden und Beratungsgespräche auf, wie kleinlich die mit dem Schutz von Natur und Landschaft befaßten Behörden sein können, wenn etwa die Rede davon ist, daß ein an eine Schrebergartenhütte im Lauteracher Ried angelehntes Fahrrad eine Landschaftsbeeinträchtigung sei, auf der anderen Seite aber die Balken im durchaus verletzlichen Auge unserer Umgebung nicht gesehen werden. Zwei kräftige Balken sind die auf den Feldern herumliegenden Siloballen und die Verwendung von Badewannen als Viehtränken. Im Verfahren **AnVe-2/96** erging deshalb an die Landesverwaltung folgende Erledigung:

„In zunehmendem Maße vernimmt der Landesvolksanwalt im Rahmen seiner Arbeit den Vorwurf der Bevölkerung, daß die Landwirtschaft durch ein nicht notwendiges Liegenlassen von mit Plastik umhülltem Futter (Silo-Ballen) auf den Feldern und durch das Aufstellen von emotional als Abbruchmaterial einzustufenden Badewannen zur Viehtränke das Landschaftsbild Vorarlbergs gröblich verunstalten.

Die Überlegungen des Fertigenden führten hinsichtlich der emotional als Abfall einzustufenden Abbruch-Badewannen bisher noch nicht soweit, daß er diese Gegenstände als Abfall im Sinne der landesgesetzlichen Vorschriften einzustufen vermöchte. Dennoch ist den Vorwürfen nicht entgegenzutreten, daß diese Art von Viehtränken das Landschaftsbild zunehmend und gröblich verunstaltet. Im Ergebnis vermag der Fertigende Vorwürfen aus der Bevölkerung gleichfalls nicht entgegenzutreten, daß das Liegenlassen der Silo-Ballen auf den Feldern keine Bewirtschaftungsnotwendigkeit der Landwirte darstelle und das Verbringen dieser

Futter-Vorräte in Hofnähe zumutbar wäre. Auch in diesem Falle kann der Behauptung einer Störung der Landschaft durch das Liegenbleiben der in Plastik gehüllten Futtermittel auf den Feldern als landschaftsverunstaltend nicht entgegengetreten werden.

Der Landesvolksanwalt ersucht auf diesem Wege die Vbg Landesregierung, ihren Einfluß auf den Vbg Landschaftspflegefond dahingehend geltend zu machen, daß dieser Überlegungen anstellt, ob den aufgezeigten Störungen des Landschaftsbildes nicht durch Förderungsmaßnahmen entgegengetreten werden kann.

Sollte die angeregte Überlegung im Rahmen des Landschaftspflegefond mit Bezug auf Förderungsmöglichkeiten nach § 25 Abs 1 lit a des Landschaftsschutzgesetzes zu keinem positiven Ergebnis führen, so wird bei der Verwaltung des Landes Vorarlberg angeregt, beim Gesetzgeber initiativ zu werden, um entweder die hier aufgezeigten Sachverhalte im Gesetz selbst korrigierend zu regeln bzw eine Verordnungsermächtigung vorzusehen, wonach bestimmte Verhaltensweisen vom Verordnungsgeber als Störung der Landschaft benannt werden können, welche der Gesetzgeber unter näher zu bestimmenden Rahmenbedingungen untersagt.“



Alles eher als eine Idylle.....

Was ist wirklich der Maßstab für den Schutz der Landschaft?

Ob die insgesamt durchaus positiv zu bewertende Antwort der Landesregierung mit den in ihr angekündigten Aktivitäten dazu in der Lage sein wird, dem Problem nachhaltig zu steuern und die allgemein als Störung empfundenen Erscheinungsbilder in intakten Landschaften zu verdrängen, wird wohl erst nach einem angemessenen Beobachtungszeitraum beurteilt werden können. Die Antwort lautet:

„Ihr Schreiben, in welchem Sie zu Recht landschaftsbeeinträchtigende Praktiken in der Landwirtschaft - das langfristige Lagern der mit Kunststoff umhüllten Siloballen und das Aufstellen alter Badewannen als Viehtränken auf den Feldern - aufzeigen, wurde zum Anlaß eines Gespräches zwischen der Umweltschutzabteilung und der Abteilung für Landwirtschaftsrecht und Landwirtschaftsförderung genommen. Dieses brachte folgendes Ergebnis: Eine gesonderte Förderungsmaßnahme mit dem Ziel, den Bauern einen Anreiz zu geben, von den landschaftsbeeinträchtigenden Praktiken abzu-gehen, kommt nicht in Betracht. Vielmehr muß die notwendige Rücksichtnah-me auf das Landschaftsbild als Bestandteil der Kulturlandschaftspflege gesehen werden, für die die Landwirte mit öffentlichen Mitteln entschädigt werden. Durch geeignete Öffentlichkeitsarbeit soll in diesem Sinne auf die Bauern eingewirkt werden. Im Hinblick darauf, wird vorläufig auch von einer rechtlichen Regelung Abstand genommen.“

Die Anregung unter **AnVe-8/96** war dem Verhalten von Vertretern des Landes anlässlich von Bauverhandlungen gewidmet - eine Anregung, die schon längst fällig war:

„In zahlreichen Verfahren nehmen Vertreter des Landes, von denen besonde-re Qualifikationen in Fragen des Orts- und Landschaftsbildes erwartet werden, an behördlichen Verhandlungen teil. Mit großer Regelmäßigkeit werden mir von Bauwerbern Berichte darüber vorgelegt, daß diese in spezifischer Sparte besonders qualifizierten Mitarbeiter angesichts vorgelegter Pläne die ab-qualifizierende Äußerung von einem "Lederhosenstil" machen, offensichtlich ohne sich dessen bewußt zu werden, daß dies eine Beleidigung des Mitbür-gers darstellt. Ich höre auch von Äußerungen, man möge sich einen ordentli-chen Architekten nehmen und dergleichen mehr.

Mit großer Nachdrücklichkeit rege ich bei der Verwaltung des Landes Vorarl- berg an, mit den hier in Betracht kommenden Mitarbeitern der Landesverwal- tung Gespräche dahingehend zu führen, daß solche unqualifizierten, weil

abqualifizierenden Äußerungen unterbleiben. Es scheint überhaupt bei denen, die diese Äußerungen machen, ein etwas eigenartiges Bild von ihrer eigenen Aufgabe zu bestehen. Mit Regelmäßigkeit wird mir darüber berichtet, daß diese Mitarbeiter versuchen, den Bürgern eigene Geschmacksvorstellungen aufzuoktroieren, anstatt sich die Frage zu stellen, ob denn etwa Angelegenheiten der Baugestaltung, also des Geschmackes überhaupt zu den Aufgaben zählen, die von diesen Fachleuten wahrgenommen werden sollten bzw dürfen. Das Baugesetz kennt keine Frage der besseren oder weniger guten Baugestaltung und es ist nicht Angelegenheit der für das Orts- und das Landschaftsbild herangezogenen Fachleute auf die Raumeinteilung im Inneren der Objekte Einfluß nehmen zu wollen. Dies geschieht aber, wie mir glaubwürdiger Weise berichtet wird, nicht selten.

Die zur Frage der Verträglichkeit eines Projektes mit dem Orts- und/oder Landschaftsbild herangezogenen Fachleute mögen sich an der jüngeren Jurisdikatur des Verwaltungsgerichtshofes zu diesem Bereich orientieren und sich im Lichte der verfassungsmäßig garantierten Freiheit des Eigentums allein die Frage vorlegen, ob das vorgelegte Projekt mit einem Ortsbild (soferne ein solches, schützenswertes überhaupt vorliegt) nicht doch noch zu vereinbaren ist, und sich aber jedenfalls und unabdingbar jeder verächtlichmachenden Äußerung enthalten. Es ist mit Nachdruck festzustellen, daß das Gesetz für die Mitteilung individueller Geschmackserwartungen der beigezogenen Sachverständigen keine Grundlage bietet. Die Herren mögen, sollten sie zur Auffassung gelangen, daß eine Unverträglichkeit mit einem zu schützenden Ortsbild vorliegt, ein ordentliches Gutachten erstellen und sich weiterer Äußerungen enthalten. In all den Jahren meiner bisherigen Tätigkeit ist mir aber noch kaum eine diesbezügliche Arbeit untergekommen, die die Beurteilung als Gutachten verdient hätte.

Ich bitte mit großem Nachdruck, auf eine Wende in den derzeit zu beobachtenden, von mir als unerträglich eingestuftem Verhaltensweisen des in Betracht kommenden Personenkreises hinzuwirken.“

AnVe-8/96 - Im Jahre der Erlassung der Verordnungen über die überörtlichen Grünzonen im Walgau und im Rheintal, 1977, war der Druck auf bebaubare Flächen unvergleichlich geringer als in der Gegenwart. Weil das Operat der zeichnerischen Darstellung auf einer Karte im Maßstab 1:20.000 beruht, ist es nur selbstverständlich, daß sich bei der Suche nach dem Verlauf der Grünzonen-grenze in der Natur erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Gemessen an der heutigen Rechtsprechung des VfGH zu den

Anforderungen an einen FIWPI wäre es keine allzu große Mühe gewesen, die beiden Grünzonen-Verordnungen mangels hinreichender Deutlichkeit ihrer planlichen Darstellung aus dem Rechtsbestand zu eliminieren. Darauf aber kommt es dem LVA nicht an. Er regte bei der Landesverwaltung zunächst im Verfahren AnVe-3/96 an, den Grenzbereich der Grünzonen-Verordnung in der Weise kundzumachen, daß dieser parzellenscharf dargestellt wird. Die Antwort der Landesverwaltung war insoweit befriedigend, als klargestellt wurde, daß dann, wenn eine Parzelle in der Größe einer Bauparzelle von der Grenze der Grünzone geschnitten werde, die Planungenauigkeit selbstverständlich zugunsten des Grundeigentümers ausgelegt werde.

Gegenstand der Anregung zur Landesverwaltung im Verfahren **AnVe-1/97** war das im Jahre 1996 in unsere Rechtsordnung eingeführt Phänomen der „Ein-Personen-Gesellschaft“ ab dem Zeitpunkt der Gründung. Diese Form privatrechtlicher Betätigung der Gemeinden scheint besonders im Tourismus-Bereich in Mode zu kommen. Eine so ungewöhnliche Konstruktion, bei welcher von ein und derselben Person mehrere Funktionen übernommen und Rollen gespielt werden, birgt schon nach den allgemeinen Lebenserfahrungen nicht unerhebliche Gefahren in sich. Deshalb wurde der Vorarlberger Landesregierung die folgende Anregung unterbreitet:

„Der Fall eines kürzlich bei mir vorstellig gewordenen Mitbürgers ist für mich aktueller Anlaß, die Vorarlberger Landesverwaltung darum zu ersuchen, den Gemeinden unseres Landes Anleitung dazu zu geben, wie bei der Errichtung einer Gesellschaft mbH durch Erklärung durch eine Gemeinde auch und besonders in formal richtiger Weise vorzugehen ist, um sich bereits abzeichnen-den Konfliktkonstellationen vorzubeugen.

Seit dem Jahre 1996, BGBl 1996/304, ist es nun zulässig, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung schon von vornherein als 'Ein-Personen-Gesellschaft' zu errichten. Hierzu bedarf es nur einer Erklärung über die Errichtung der Gesellschaft; dieser Akt ersetzt nun den Gesellschaftsvertrag und kann von einer einzelnen Person abgegeben werden. Ansonsten sind die Vorschriften des Gesetzes über Gesellschaften mit beschränkter Haftung sinngemäß anzuwenden.

Die Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß die zeitliche Reihenfolge der zur Errichtung der Gesellschaft notwendigen Schritte etwa für mit dieser Materie sonst nicht befaßte Kommunen einerseits nicht so leicht und klar erkennbar sind und andererseits es ohne jeden Zweifel einer ausführlichen Dokumentation derselben

bedarf. Ein allfälliger Hinweis darauf, daß ein Notar einzelne Schritte zu setzen habe, scheint mir das Problem noch nicht lösen zu können. Es geht vor allem darum, daß Schritte innerhalb der Gemeinde und innerhalb der GmbH dokumentiert werden, für deren Begleitung es keiner besonders qualifizierten Urkundsperson bedarf. Es bedarf des Festhaltens jedes Schrittes, auch wenn dieser von geringerer Bedeutung erscheint, wie etwa die Einladung zur Generalversammlung durch den Geschäftsführer der GmbH, die allfällige Erteilung von Weisungen für das Verhalten in der Generalversammlung, auch wenn diese nur aus dem Vertreter der Gemeinde besteht.

Diese Dokumentationspflicht erscheint umso wichtiger zu sein, wenn nun der - keineswegs nur konstruierte - Fall eintritt, daß sowohl die Generalversammlung als auch die Geschäftsführung in der Person des Bürgermeisters vereint sind. Es wird darauf zu achten sein, daß die von der Generalversammlung oder auch im Umlaufwege gefaßten Beschlüsse ins Protokollbuch eingetragen werden. Ebenso wird darauf zu achten sein, daß Einladungen zur Generalversammlung förmlich ergehen, auch wenn die Akteure in einer Person vereint sind. Bei den nun zu erwartenden „Privatisierungen“, die in ihrem Kern den Namen nur schwerlich verdienen, wenn etwa eine Touristik-GmbH gegründet wird und alle Funktionen vom Bürgermeister ausgeübt werden, dann kommt man unweigerlich der - in der Rechtsordnung an sich eher verpönten - Selbstkontrahierung sehr nahe und umso höher wird der Dokumentationsbedarf sein, weil die sorglose Verquickung von Agenden nur allzu leicht zu hinlänglich bekannten Problemen zu führen geneigt ist.

Aus meiner Sicht wäre es daher äußerst wünschenswert, wenn die Landesverwaltung den Gemeinden eine Anleitung zur sauberen und sorgfältigen Trennung und Dokumentierung zur Verfügung stellen würde. Dies rege ich hiemit gerne an.“

Das immer wieder an die Oberfläche kommende Konfliktpotential um die Schulerhaltsbeiträge war dem LVA Anlaß zur Anregung, den Besuch von Neigungsschulen nicht ohne den damit verbundenen Hinweis zu propagieren, daß es für diese Schulart keinen Pflicht und keinen Berechtigungsprengel gibt und die Eltern der diese Schulart besuchenden Kinder damit rechnen müssen, daß ihre eigene Gemeinde der Gemeinde, in welcher sie die Neigungsschule befindet, keinen Schulerhaltsbeitrag überweisen wird. Dies bedeutet, daß die Gemeinde der Neigungsschule die Möglichkeit hat, von den Eltern der auswärtigen Schüler den

Schulerhaltungsbeitrag einzuheben. Diese Anregung zur Verwaltung erging im Verfahren **AnVe-3/97**.

3.4. Aus dem Bereich der beantragten Mißstandsprüfungen.

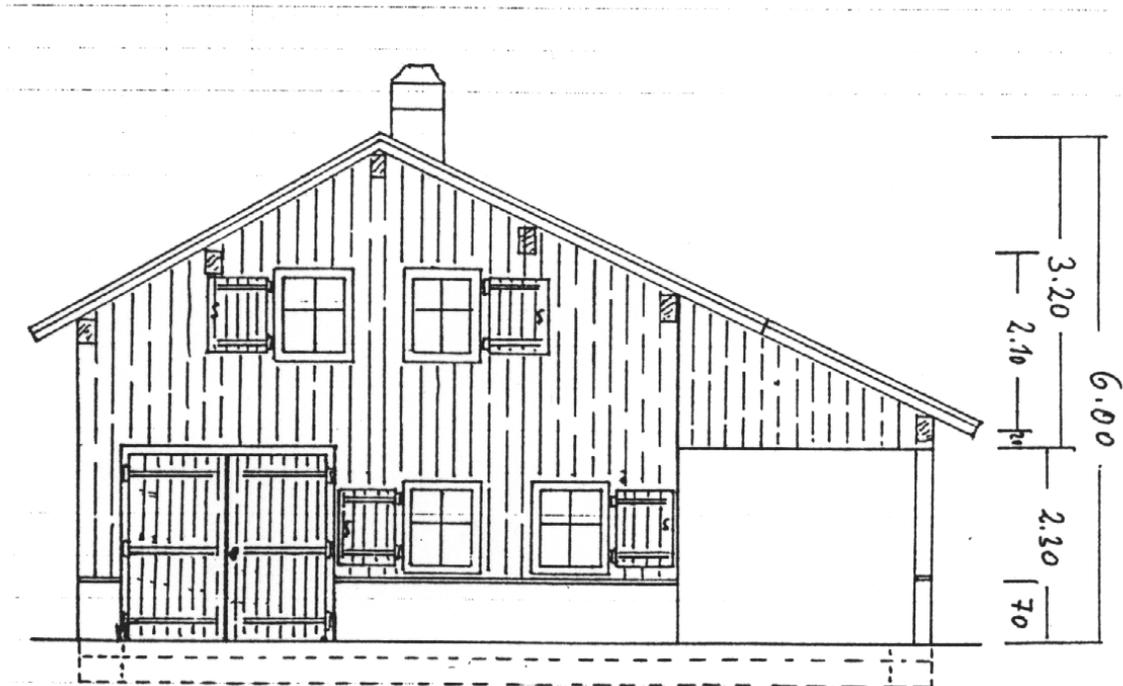
bMP-81/93 ist ein Prüfungsfall, der ins Jahr 1993 zurückreicht und erst im Jahre 1996 zeigte, daß der gesetzwidrige einseitig begünstigende Verwaltungsakt noch nicht ausgestorben ist und es an wirksamer Begegnung gegenüber dieser Verwerflichkeit immer noch mangelt.

Hätten nicht gerne sehr viele Vorarlberger auch ein Wochenendhaus auf einer Sonnenterrasse unseres Landes?

Um die Sache zu begreifen, um die es im Kern geht, muß man das Foto der zerfallenen - und nur noch als Ruine zu bezeichnenden - Heubarge der Ansicht des Ferienhauses mit einer Giebelhöhe von 6 m und einem Grundriß von 7,5 x 10 m gegenüberstellen. Um die gleiche Zeit ging es auch darum, daß der Bürgermeister dieser Sonnen-Terrassen-Gemeinde ein Gebäude zu errichten genehmigte, im welchem zunächst für landwirtschaftliche Zwecke eine Werkstätte von rund 6 x 13 m eingerichtet werden wollte. In dieser Halle sollten die landwirtschaftlichen Maschinen des elterlichen Betriebes repariert werden. Der LVA wandte sich in der Sache des Ferienhauses an die Gemeinde und in beiden Angelegenheiten an die Aufsichtsbehörde.



Ruine, von der die Aufsichtsbehörde behauptet, daß sie mit größerer Kostenintensität zu einem Objekt hätte saniert werden können, das dem Wochenendhaus auf dem nächsten Bild sehr nahe kommen würde!



An die Gemeinde erging folgende Erledigung:

„Die Einsichtnahme in den Bauakt zeigte mir, daß in der Bausache ‘Maisäß B’ schon allein durch die sogenannte Ladung vom 21.7.1993 grundlegende Verfahrensrechte verkannt und verletzt wurden.

Zunächst muß ich Ihnen mitteilen, daß der Verwaltungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung davon ausgeht, daß ein Zeitraum von 3 Tagen zwischen Ausschreibung einer Verhandlung und der Verhandlung selbst unzumutbar kurz und daher unzulässig ist. Das zweite: Ein Text ‘Sie werden zu einer Besprechung .. zwecks baulicher Veränderungen .. eingeladen’ kann niemals als eine Ladung im Rechtssinne angesehen werden. Aus § 29 des Vorarlberger Baugesetzes und § 40, 41 und 42 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes ergibt sich ein völlig klares Bild, wie eine Ladung zu einer mündlichen Verhandlung beschaffen zu sein hat.

Was Sie hier machten bzw was in Ihrer Verantwortung gemacht wurde, ist nach Inhalt und Form ein verfahrensrechtlicher Verwaltungsmißstand ersten Ranges.

Es liegt mir ein Bild der Heubarge vor, bezüglich deren Sie ‘zwecks baulicher Veränderungen’ die Besprechung ansetzen wollten bzw hätten eine Verhandlung ansetzen müssen. Dabei ist allerdings zu erkennen, daß es sich hier nicht um

bauliche Veränderungen handelt, sondern um die Errichtung eines Neu-baues, über dessen Qualität noch zu sprechen sein wird, der zudem an einem anderen Orte ausgeführt wird.

Angeichts der im Bereiche einer Ladung zu einer mündlichen Verhandlung und im Baurechtsbereich an sich hier zutage tretenden Unkenntnis darf ich Sie ersuchen, dem mit der Angelegenheit betrauten Mitarbeiter raschest die Möglichkeit zu eröffnen, sich Grundkenntnisse in diesem Bereich anzueignen. Die Notwendigkeit hiezu leuchtet auch daraus hervor, daß Sie im Gespräch mit mir meinten, es seien die Nachbarn zwar geladen worden, aber es sei niemand gekommen, was auf die Verschweigung nach § 42 AVG hinaus-laufen würde. Die Nachbarn wurden - widerrechtlich - gar nie ordnungsgemäß geladen und sind daher nach Zustellung des Bescheides an den Bauwerber übergangene Parteien im Rechtssinn. Es ist nun Ihre Pflicht, den Nachbarn im Rechtssinne den Baubewilligungsbescheid zum Objekt B. unverzüglich zuzustellen. Diese Nachbarn haben gegen den Baubescheid das Recht der Berufung. Diesem Rechtsmittel aber kommt von Gesetzes wegen aufschieben-de Wirkung zu. Das bedeutet, daß der Bau während des Ganges des Berufungsverfahrens zwingend nicht mehr fortgeführt werden darf.

Im vorliegenden Bauverfahren wurden nach meinem jetzigen Wissensstand die entscheidenden Fragen

- a) Vorliegen eines landwirtschaftlichen Betriebes,
- b) Notwendigkeit der als landwirtschaftlich ausgewiesenen Räume,
- c) Verhältnis von landwirtschaftlich zu nutzen beabsichtigen Räumen zum Wohnteil des geplanten Hauses

noch gar nicht untersucht. Somit ist die Verträglichkeit dieses Objektes mit der Flächenwidmung keineswegs gewährleistet und es steht in weiterer Folge auch die Nichtigkeit der von Ihnen erteilten Baubewilligung nach § 20 RPG im Raume. Wenn das Bauvorhaben, wie ich vermute, mit der Flächenwidmung nicht vereinbar ist, so wird der Baubescheid aufzuheben sein; je weiter zu jenem Zeitpunkt der Baufortschritt bereits gediehen ist, um so größer wird der Schaden für den Bauwerber sein und um so größer ist die Gefahr, daß sich der Bauwerber an Ihnen im Rahmen des Amtshaftungsgesetzes schadlos halten wird. Um den Schaden zu minimieren, gebe ich dem Bezirkshauptmann von B durch Übermittlung einer Durchschrift dieses Briefes Kenntnis vom hier in Kritik gezogenen Sachverhalt.

Weil in dem Gebiet, in dem nun dieses stark von den Elementen eines Ferienhauses geprägte Objekt entstehen soll, schon mehrere Ferienwohnobjekte bestehen, könnte ich mir auch vorstellen, daß sich die Gemeinde B als Ziel die Widmung eines Ferienwohngebietes im Sinne der Bestimmungen des RPG vornimmt und die für eine solche Umwidmung nötigen Schritte in die Wege leitet.“

An die Aufsichtsbehörde erging das Schreiben des folgenden Inhaltes:

„Als Anlage übermittle ich Ihnen die Kopie eines Schriftstückes aus der Gemeinde B, das als Ladung zu einer Bauverhandlung gedacht war. Zuzüglich übermittle ich Ihnen mein Schreiben vom heutigen Tage an den Bürgermeister von B, in welchem ich andeute, daß das bereits bewilligte Bauvorhaben mit dem Flächenwidmungsplan in Widerspruch stehen dürfte. Gleichfalls übermittle ich Ihnen die Fotokopie eines Lichtbildes, auf welchem die Ruine des für eine "bauliche Veränderung" vorgesehenen Objektes.

Weil für mich die Flächenwidmungswidrigkeit nach einer kurzen Einsichtnahme in den Bauakt und einer Besichtigung der örtlichen Verhältnisse mit hoher Sicherheit feststeht, darf ich Sie darum bitten, als Aufsichtsbehörde unverzüglich tätig zu werden, um einerseits dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen und andererseits die von erheblichem Schaden bedrohten Betroffenen zu schützen.

Bei einem weiteren Ortsaugenschein mußte ich feststellen, daß der Bürgermeister von B mit Bescheid vom 21.7.1993, ZI 131-9-511/93, ein Objekt bewilligt hat, dessen Notwendigkeit im Rahmen des landwirtschaftlichen Betriebes durch das bisherige Verfahren nicht erwiesen ist. Das 13,5 m lange und 13 m breite Objekt enthält nach den planlichen Unterlagen eine Werkstätte, zwei Räume, die als Abstellflächen und einen Raum, der als Lager bezeichnet wird. Angesichts der nicht unerheblichen Kubatur und Fläche wäre wohl im Rahmen des Bauverfahrens durch einen entsprechenden Sachverständigen zu beurteilen gewesen, ob diese Kapazität für den Landwirtschaftsbetrieb des B. in B. erforderlich ist. Die Besichtigung des Objektes läßt Zweifel daran aufkommen, ob das Bauvorhaben von seinem Typus her für den konkreten landwirtschaftlichen Betrieb notwendig und somit zulässig ist. Es fällt auf, daß die Decke zwischen dem Untergeschoß und dem Obergeschoß mit einer 5 cm starken Styropor-Isolierung ausgestattet wird, was für eine trennende Decke zwischen zwei Abstellflächen ungewöhnlich ist. Sofern für den landwirtschaftlichen Betrieb eine Werkstätte im Ausmaße von rund 6,5 m x 13 m erforderlich ist, wird gegen eine Isolierung dieses Raumes

gegen ein darüberliegendes Lager kein Einwand zu erheben sein. Es wird sich aber im Rahmen der Beurteilung durch einen Sachverständigen auch die Frage stellen, ob eine Werkstätte diesen Ausmaßes für den landwirtschaftlichen Betrieb notwendig ist, weil möglicherweise schon im landwirtschaftlichen Hauptgebäude für diesen Zweck hinreichend vorgesorgt ist.

Ich darf Sie, sehr geehrter Herr Bezirkshauptmann, auch in dieser Angelegenheit und auf diesem Wege ersuchen, die möglicherweise von Nichtigkeit bedrohte Baubewilligung der erforderlichen Überprüfung zu unterziehen.“

Die „landwirtschaftliche Werkstätte“ entpuppte sich sehr bald als ein metallverarbeitender Betrieb. In weiterer Folge kam es zu einer Umwidmung der landwirtschaftlichen Freifläche in Bau-Mischgebiet, welche von der Landesregierung auch genehmigt wurde. Die Umwidmung - sie steht auch unter dem Aspekt einer Weilerbildung - ist letztlich nicht in Kritik zu ziehen, mag es auch durchaus Gegenargumente geben. Zu verurteilen ist aber die Vorgangsweise, daß nämlich die Baubehörde die selbstverständlichen Beurteilungen nach der Übereinstimmung mit dem FIWPI unterläßt und keinerlei Hinterfragung vornimmt, ob denn das zur Bewilligung beantragte Objekt denn vernünftigerweise mit einem landwirtschaftlichen Betrieb überhaupt noch in Einklang gebracht werden kann.

In der Sache des Ferienhauses an der Stelle einer Ruine, für welche jeder zu vermutende Baukonsens längst untergegangen war, erhielt der LVA nach wiederholten Urgenzen von der Aufsichtsbehörde nach nahezu vier Jahren eine Erledigung, welche den Verfasser und den Approbanten derselben aus sich selbst in deren Rechtsstaatlichkeitsverständnis nicht nur in Frage stellt, sondern disqualifiziert. Die Erledigung lautet:

„In oben bezeichneter Angelegenheit wurde mit Bescheid des Bürgermeisters der Gemeinde B vom 18.08.1993, Zl. 139-9-323/93, die baubehördliche Bewilligung zum Abbruch und anschließender Neuerrichtung eines Maisäßobjektes erteilt. Eine Prüfung der landwirtschaftlichen Notwendigkeit wurde im zuvor abgeführten Bauverfahren nicht vorgenommen.

Seitens der Bezirkshauptmannschaft Bludenz wurde der Baubewilligungsbescheid gemäß § 85 des Gemeindegesetzes geprüft, da Bescheide, die im Widerspruch zum Flächenwidmungsplan stehen, gemäß § 20 des Raumplanungsgesetzes mit

Nichtigkeit bedroht sind. Dazu wurde das landwirtschaftliche Gutachten der Agrarbezirksbehörde Bregenz vom 09.03.1994, Zl. VIIa - 99/94, eingeholt. Die Aussage, daß das Objekt einwandfrei im Widerspruch zum Flächenwidmungsplan steht, läßt sich daraus allerdings nicht entnehmen. Der Sachverständige zieht aufgrund der landwirtschaftlichen Betätigung des Bauführers lediglich die Schlußfolgerung, daß die Errichtung des Gebäudes aus landwirtschaftlicher Sicht nicht unbedingt notwendig sei.

Weiters ist dazu auszuführen, daß aufgrund der gesetzlichen Formulierung in § 85 Abs. 1 Gemeindegesetz in Form einer Kann-Bestimmung eine Ermessensausübung vorzunehmen ist. Nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. Erkenntnis vom 23.01.1992, 91/06/0166 = ZfV 1993/2/402) käme eine Aufhebung dann nicht in Betracht, wenn formal zwar eine Rechtswidrigkeit vorliegt, die jedoch keine oder nur unbedeutende Auswirkungen auf das geschützte öffentliche Interesse nach sich zieht. Dies wäre denkbar, wenn die Art und Weise der Bauführung wohl gesetzwidrig ist, die Ergebnisse jedoch entweder mit dem früheren Zustand übereinstimmen oder von diesem zwar abweichen, aber diese Abweichung auf eine andere, gesetzeskonforme Weise ebenfalls hätte herbeigeführt werden können. Die Rechtswidrigkeit der Vorgangsweise könnte dann nämlich keine fortdauernden nachteiligen Wirkungen auf die mit der Freilandwidmung verfolgten planerische Zielsetzung entfalten, die über jene des früheren oder auf gesetzmäßige Weise erreichbaren Zustandes hinausgehen. Eine raumbedeutsame nachteilige Auswirkung könnte außerdem dann nicht vorliegen, wenn die umliegende, konsenterte, aber nicht landwirtschaftlichen Zwecken dienende Bebauung der Durchsetzung der planerischen Zielsetzungen einer Freilandwidmung von vornherein entgegensteht.

Im vorliegenden Fall sind unter Berücksichtigung dieses Erkenntnisses die Voraussetzungen für eine aufsichtsbehördliche Aufhebung nicht gegeben. Einerseits wäre durch eine - allen falls kostenintensivere, jedoch zulässige - Sanierung des Altbestandes ein vergleichbares Ergebnis zu erzielen gewesen, andererseits läßt die bestehende Bebauung der Umgebung eine fortdauernde nachteilige Beeinträchtigung der mit der Freilandwidmung verfolgten planerischen Zielsetzung nicht erwarten. Bereits der landwirtschaftliche Sachverständige hat in seinem Gutachten auf die in diesem Gebiet bestehenden ähnlichen Maisäßobjekte hingewiesen.

Aufgrund dieser Überlegungen kam die Aufsichtsbehörde zum Ergebnis, daß eine Aufhebung des Bescheides nicht mit dem auch verfassungsgesetzlich

gewährleisteten Grundsatz vereinbar wäre, daß die Aufsichtsmittel unter möglicher Schonung erworbener Rechte zu handhaben sind.

Zu dieser Angelegenheit ist jedoch weiters zu berichten, daß der landwirtschaftliche Sachverständige einige nicht konsenterte Abänderungen des Gebäudes festgestellt hat. Diesbezüglich besteht unzweifelhaft ein baubehördlicher Handlungsbedarf. Die Aufsichtsbehörde wird diese Angelegenheit evident halten und die zuständige Baubehörde auf die entsprechenden Veranlassungen hinweisen.“

Zu dieser Sache gibt es nur noch zwei Dinge anzumerken: Vergleicht man das Bildmaterial der Objekte, dann wird es unschwer erkennbar, daß auch bei noch so kostenintensiver Sanierung des Altbestandes kein vergleichbares Ergebnis erzielbar gewesen wäre. Eine Aufsichtsbehörde, die vier Jahre benötigt, um zu einem solcherart fadenscheinigen Ergebnis zu kommen und zu der Zeit nicht handelt, da sie hätte handeln müssen, verdient wahrlich den Namen „Aufsichtsbehörde“ nicht, weil sie nicht dem Recht dient, sondern den schützt, der das Recht bricht. Das Wort des Volkmundes scheint sich zu bestätigen, daß Frechheit siegt, bzw daß man das Recht ruhig beiseite legen könne, denn „abgebrochen sei noch nichts geworden“, mit ein paar tausend Schilling Strafe sei alles sanierbar. Der sich hier aufdrängende Befund über die Befindlichkeit des Rechtsstaates in unserem Lande ist kein rühmlicher.

3.5. Aus dem Bereich der amtswegigen Mißstandsprüfungen:

Würdig reiht sich die Sache der amtswegigen Prüfung **aMP-10/92** an, die auch im Jahre 1996 noch keinen Abschluß gefunden hat.

Den Anfang der noch nicht beendeten rechtlichen Odyssee markiert „eine Eingabe, mit welcher H.S. der Gemeinde mitteilt, daß die auf der Parzelle A bestanden habende Heulagerscheune wegen Schneedruckes zusammengefallen sei und er nun diese auf der Grundparzelle B wieder errichten möchte“. Dies war im JAHRE 1985. Der Bürgermeister nahm diesen Sachverhalt mit Bescheid zur Kenntnis! Errichtet wurde keine neue Heubarge und auch keine Heulagerscheune, sondern ein völlig anderes Objekt, das zwischen Jausenstation und Wochenendhaus einzustufen ist, wie der vom LVA durchgeführte Ortsaugenschein ergab. In zwei ausführlichen Erledigungen führte der LVA der Aufsichtsbehörde die Rechtslage vor Augen und wies ihr damit den Weg zur Lösung des Falles. Die Aufsichtsbehörde allerdings suchte verhältnismäßig lange nach einer „einvernehmlichen Lösung“, die nach dem Urteil des LVA jedoch stets im Kern eine Rechtswidrigkeit in sich trug. Es war von Hirtenunterkunft und von

Mitverwendung durch die Jäger die Rede, doch waren die Rahmenbedingungen dennoch nie der Art, daß der Sachverhalt eine positive rechtliche Subsumption ermöglicht hätte. Im Bescheid vom September 1996 endlich kommt die Vorstellungs- und Aufsichtsbehörde zum rechtlich korrekten Ergebnis:

„Jedoch selbst wenn man die Auffassung vertritt, daß der Bescheid vom 19.9.1985 eine Beubewilligung beinhaltet, vermag er keine Rechtswirkungen mehr zu zeitigen. Gemäß § 36 Abs 1 BG verliert eine Baubewilligung ihre Wirksamkeit, wenn nicht binnen zwei Jahren nach Eintritt der Rechtskraft mit der Ausführung des Vorhabens begonnen wurde. Die tatsächlich vorgenommene Errichtung eines Objektes für Wohnzwecke mit einer unterschiedlichen (gemeint: von der Baueingabe abweichenden) Außengestaltung kann aber keinesfalls als Beginn der Ausführung des darin erwähnten Objektes verstanden werden. In ihrer neuerlichen Entscheidung hat daher die Gemeindevertretung von L dem Einschreiter aufzutragen, das ohne Baubewilligung errichtete Objekt binnen angemessen festzusetzender Frist abzutragen und die Folgen der Bauführung im Gelände zu beseitigen“.

Vielleicht sind die eben wiedergegebenen Ausführungen der Behörde in diesem engen und überaus kritischen Bereich einer Verwaltung des Rechtsstaates Morgenröte!

In der Bevölkerung ist das alte Sprichwort durchaus noch wach, daß „was einer nicht darf, alle nicht dürfen und daß, was alle nicht dürfen auch einer nicht darf“. Es ist nun auch tatsächlich absolut unerträglich, wenn einzelne Behörden zu Lasten des Ansehens der gesamten Verwaltung nicht nur nicht in der Lage sind, eklatantem Mißbrauch zu begegnen und ihn abzustellen, sondern sich noch mit fadenscheinigen Argumenten darum bemühen, den tiefen Riß zwischen dem Recht und dem Handeln von Bürgern und /oder einer anderen Behörde zu kaschieren. Bei Abfassung dieses Berichtes wird dem LVA bewußt, daß es ihm vorhaltbar ist, daß er sich in solchen Fällen - es sind nur wenige, aber dennoch! - nicht in hinreichendem Maße für die Rechtsstaatlichkeit exponiert hat. Auch wenn vorausgehende Erfahrungen mit der Staatsanwaltschaft ihn nicht zur Übermittlung von Sachverhaltsdarstellungen an diese Behörde ermutigen konnten, wäre es retrospektiv dennoch richtig gewesen, dem dargestellten Mißbrauch auch als Rufer in der Wüste absolut rücksichtslos zu begegnen.



Die zerfallene Heubarge stand nicht an diesem illustren Aussichtspunkt;
das rechtswidrig errichtete Erholungsobjekt hat nun schon ein Jahrzehnt ruhigen Bestandes!

3.6. Aus dem Bereiche der Antragstellung an den Verfassungsgerichtshof auf Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Verordnungen:

VP-5/95 Der Versuch, eine gesetzliche Anordnung einer Freigrenze im Verordnungswege wieder zu eliminieren müßte von vorneherein als zum Scheitern verurteilt erkennbar gewesen sein. Das Fremdenverkehrsgesetz führt eine Geringfügigkeitsgrenze von S 200.- ein, die für jeden Gewerbebetrieb gilt, aber für Privatzimmervermieter und für Vermieter von Ferienobjekten im Verordnungswege durch die Vorschreibung von Mindestbeiträgen wieder aufgehoben wird. Der LVA hatte keine andere Wahl, als das nötige Mittel anzuwenden, diese auffallende Gesetzwidrigkeit aus dem Rechtsbestand zu entfernen. Er stellte - im Kern wiedergegeben - den nachfolgenden Prüfungsantrag an den Verfassungsgerichtshof:

„Bei der Beurteilung der in Rede stehenden Angelegenheit kann im wesentlichen zwischen drei Kategorien von Abgabepflichtigen differenziert werden. Die erste Gruppe erfaßt die Erwerbstätigkeit im Bereich der Beherbergungsbetriebe (im folgenden: Gruppe B), die zweite Gruppierung erfaßt die Erwerbstätigkeit der Privatzimmervermieter (im folgenden: Gruppe P) und die dritte Gruppe die Vermieter von Ferienwohnungen- und häusern (im folgenden: Gruppe F).

Die Ferienhäuser- und Wohnungsinhaber, die ihre Wohnung nicht gegen Entgelt Dritten überlassen, scheiden nach der Klarstellung durch das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 3.10.1995, B 1339/95, aus den hier anzustellenden Überlegungen aus.

Auszugehen ist davon, daß das Fremdenverkehrsgesetz (im Folgenden: FVKG, LGBI 1978/9 idF LGBI 1991/5, Anlage 2) in seinem § 7 Abs 4 normiert, daß die Abgabepflicht entfällt, wenn der Abgabebetrag 200 S nicht erreicht. Diese Bestimmung lautet:

‘(4) Die Aufzeichnungen und die Entrichtung der Abgabe können unterbleiben, wenn der Abgabebetrag 200 S nicht erreicht’.

Die Abgabegruppenverordnung, LGBL 1992/1, ihrerseits legt fest, daß ‘Privatzimmervermieter jedenfalls eine Abgabe ... zu entrichten haben’ und, daß ‘Vermieter von Ferienwohnungen und -häusern je Ferienwohnung und -haus jedenfalls zu entrichten haben.’ (Unterstreichungen durch den Antragsteller). Von einer Festsetzung eines Mindestbetrages für die Gruppe B, wie in der Verordnung für die Gruppen P und F geregelt, scheint der Verordnungsgeber abzusehen.

Grundsätzliches Ziel der Abgabe ist es, zur Deckung des Gemeindeaufwandes für fremdenverkehrsfördernde Maßnahmen und Einrichtungen Fremdenverkehrsbeiträge einzuheben. Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist es sachlich gerechtfertigt, die Höhe der Fremdenverkehrsabgabe vom Ausmaß des (unmittelbaren oder mittelbaren) Fremdenverkehrsnutzens abhängig zu machen. Der Gesetzgeber sieht aber, wenn der Abgabebetrag die Grenze von 200 S nicht erreicht, von der Verpflichtung zur Führung von Aufzeichnungen und der Entrichtung der Abgabe ab. Diese vom Gesetzgeber normierte Begünstigungsregelung kommt jedem Abgabepflichtigen, somit den Angehörigen der Gruppe B (jedenfalls theoretisch), aber auch denen der Gruppen P und F zugute. Für die Angehörigen der Gruppen P und F eliminiert aber der Verordnungsgeber die Begünstigung durch das Festlegen eines bedingungslos zu entrichtenden Mindestbetrages. Eine sachliche Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung dieser Gruppierungen kann im Hinblick auf einen gleichermaßen starken Konnex mit dem Fremdenverkehr nicht erkannt werden. Dabei fällt auf, daß aus der Erfahrung dieser Gruppen die vorgesehene

Begünstigung für die Gruppe B kaum, für die Angehörigen der Gruppen P und F viel häufiger zur Anwendung kommen dürfte.

Da es keine Verordnungsbestimmung im Sinne von Mindestbeträgen für die Gruppe B gibt, ist es für diese Gruppierung von Erwerbstätigen möglich, wenngleich im Durchschnitt nicht sehr wahrscheinlich, auf die Aufzeichnungen zu verzichten und die Entrichtung der Abgabe zu unterlassen, wenn der Abgabebetrag 200 S (sinnvoll interpretiert wohl: voraussichtlich) nicht erreicht.

Kommt hingegen der errechnete Abgabebetrag bei den Gruppen P und F unter den Betrag von 200 S zu liegen und wären diese somit aufgrund der gesetzlichen Bestimmung des § 7 Abs 4 FVKG von dieser Abgabe befreit, so müssen die Angehörigen dieser Gruppe trotzdem den aufgrund der Abgabegruppenverordnung vorgeschriebenen Mindestbetrag entrichten.

Welche Motivation und Überlegungen den Verordnungsgeber dazu veranlaßt haben, lediglich für die Gruppen P und F einen Mindestbetrag vorzusehen, kann vom Fertigen nicht nachvollzogen werden, wenngleich - wie schon dargelegt - davon ausgegangen werden muß, daß alle Gruppen (B, P und F) verhältnismäßig den gleichen Nutzen aus dem Fremdenverkehr ziehen. Der Landesvolksanwalt von Vorarlberg erachtet aus den erwähnten Gründen die zitierten Wortfolgen als unsachlich und daher gesetzwidrig, weshalb schon aus diesem Grund nur eine Aufhebung der eine gleichheitswidrige Schlechterstellung der Angehörigen der Gruppen P und F bewirkenden Bestimmungen der Abgabegruppenverordnung in Frage kommen kann.

Der Landesvolksanwalt erachtet darüber hinaus die in Rede stehenden Wortfolgen der Abgabegruppenverordnung, LGBl 1992/1, als gesetzwidrig, weil diese Bestimmungen im FVKG nicht nur keine Deckung finden, sondern ausdrücklich contra legem statuiert sind.

Der Grundsatz des Art 18 Abs 2 B-VG, daß bereits aus dem Gesetz alle wesentlichen Merkmale der beabsichtigten Regelungen zu entnehmen sein müssen, die Verordnung also hinreichend durch das Gesetz vorherbestimmt sein muß, gilt auch für die zu beurteilenden Wortfolgen in Verbindung mit § 7 Abs 4 FVKG. Normierungen von Mindestbeträgen durch den Verordnungsgeber liegen

mit Sicherheit jenseits der Grenze des dem Verordnungsgeber ohne ausdrückliche Ermächtigung noch Gestatteten.

Wenngleich die Literatur (stellvertretend für andere: Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 82) von einer strengen Bindung des Verordnungsgebers an die gesetzlichen Vorgaben spricht, so wird in notwendiger Weise ein (mitunter: erheblicher) Spielraum eingeräumt werden müssen, um die gesetzliche Vorgabe mit für einen sachgerechten Vollzug hinreichendem Inhalt auszufüllen. Dem Verordnungsgeber wird es aber verwehrt sein, Ausführungen zu Bereichen zu statuieren, die mit der Zielvorgabe des Gesetzes nichts zu tun haben und für die das Gesetz einen Ansatzpunkt nicht bietet, sondern durch Statuierung einer Befreiung gerade das Gegenteil als seinen Willen erkennen läßt.

Paragraph 7 Abs 4 FVKG legt fest, daß Abgabepflichtige unter der Bedingung, daß der Abgabebetrag 200 S nicht übersteigt, von der Entrichtung der Abgabe befreit sind. Der Wille des Gesetzgebers ist wohl darin zu sehen, daß für alle gleichermaßen eine Begünstigung - aus welchen Gründen auch immer (Zweckmäßigkeit, Vereinfachung) - geschaffen werden sollte. Der Diktion des Gesetzgebers ist kein Ansatz für Gegenteiliges zu entnehmen, sodaß die auf dem Verordnungswege bestimmte Ausnahme von der Begünstigung auch bei Anlegen eines großzügigen Maßstabes - auch bei Nichtvorliegen des eindeutigen Indizes für eine Normierung contra legem - bereits jenseits des dem Verordnungsgeber Erlaubten gelegen wäre.

Ein Eventualbegehren, daß allein das Wort 'jedenfalls' die behauptete Gesetzswidrigkeit bedinge, kommt deswegen nicht in Betracht, weil auch ohne dieses Wort der bekämpften Wortfolgen der - unausweichliche - Imperativ (...haben...zu entrichten) erhalten bleibt.“

Der VfGH hob die hiezu beantragten Passagen der Verordnung auf, was allerdings, wie an anderer Stelle dieses Berichtes dargestellt ist, in zumindest zwei Gemeinden schlicht nicht zur Kenntnis genommen wurde. Der Kern der Begründung des aufhebenden Erkenntnisses ist kurz und klar:

„Weder in § 4b FremdenverkehrsG noch in einer anderen Bestimmung dieses Landesgesetzes, noch in einem anderen Landesgesetz findet sich eine ge-

gesetzliche Grundlage für eine Verordnungsbestimmung, wonach für Privatzimmervermieter sowie Vermieter von Ferienwohnungen und -häusern ein Mindestbetrag der Fremdenverkehrsbeiträge festgesetzt werden darf. Die Bestimmung des § 7 Abs. 4 FremdenverkehrsG, die sich primär an den Abgabenschuldner richtet, legt fest, daß Aufzeichnungen und die Entrichtung der Abgabe unterbleiben können (dh. dürfen), wenn der Abgabebetrag S 200,-- nicht erreicht. Damit wird von Gesetzes wegen eine Abgabenerhebung für alle jene Fälle ausgeschlossen, in denen der fiktive - Abgabebetrag die Höhe von S 200,-- nicht erreicht. Diese Bestimmung richtet sich an alle Abgabenschuldner, somit auch an Privatzimmervermieter und Vermieter von Ferienwohnungen und -häusern.

Daraus ergibt sich, daß die angefochtenen Wortfolgen in der AbgabegruppenV, wonach Privatzimmervermieter sowie Vermieter von Ferienwohnungen und -häusern jedenfalls bestimmte Beträge zu entrichten haben, im FremdenverkehrsG nicht nur keine Deckung finden, sondern dem § 7 Abs. 4 FremdenverkehrsG widersprechen; sie waren daher als gesetzwidrig aufzuheben.

Bei diesem Ergebnis erübrigt sich ein Eingehen auf die weiteren Bedenken des antragstellenden Volksanwaltes.“

VP-1/96 Nachträgliche Sanierung der „Verordnung der Landesregierung über den ‘Steuwiesenbiotoverbund Rheinta-Walgau’ “ , LGBL 1995/61 die Erlassung des „Gesetzes über Naturschutz und Landschaftsentwicklung“, LGBl 1997/22.

Während etwa einem Jahr überlegte der LVA, ob nicht die zuvor zitierte Verordnung deshalb gesetzwidrig sei und deshalb zur Aufhebung gebracht werden müßte, weil in ihr eine im Gesetz nicht zu stützende Verpflichtung zur Zurückführung von Flächen in Streuwiesen festgelegt wurde. Offenkundig aufgrund diesbezüglicher Korrespondenz mit der Landesregierung wurde nun in das in diesem Jahr erlassene Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung eine Passage aufgenommen, welche der bis dahin als gesetzwidrig zu vermutenden Verordnung die gesetzliche Deckung zu geben vermochte. Der LVA hat in diesem Zusammenhang einen bereits eröffneten Verwaltungsprüfungsakt mit dem nachfolgenden Aktenvermerk ohne Antragstellung abgeschlossen:

„In den letzten zwei Jahren sind iZm der Einbeziehung diverser Grundstücke in die ‘Steuwiesen-Verordnung Rheintal-Walgau’ mehrere Personen vorstellig geworden; die aus diesen Anlässen angelegten Akten sind:

bMP-102/95; AuBe-119/95; bMP-016/97;

Allen drei Fällen ist gemeinsam, daß Grundflächen bzw Grundstücksteile in das Grundstücksverzeichnis der Streuwiesen-VO aufgenommen worden sind, obwohl es sich wahrscheinlich um keine Streuwiesen im engeren Sinne handelt. Es mag zwar richtig sein, daß in unmittelbarer Umgebung der betreffenden Grundstücke Streuwiesen vorhanden sind.

Es war den Grundstückseigentümern begreiflicherweise unverständlich, daß diese Grundstücke in das erwähnte Verzeichnis aufgenommen worden sind. Somit war nun zu überlegen, ob ihnen die Verpflichtung auferlegt werden kann, die Grundflächen in Streuwiesen zurückzuführen (Kultur-Umwandlung), da diese Grundflächen mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Streuwiesen mehr waren.

Meiner Meinung nach war eine Forderung nach Zurückführung von Streuwiesen sowohl durch das Naturschutzgesetz, LGBl 1969/36, als auch entsprechend der Verordnung, LGBl 1990/40 idF 1992/26 nicht zulässig, da diese Normen lediglich die **Erhaltung** von Streuwiesen zum Ziel haben konnten. Durch die textlichen Änderung „...oder in Streuwiesen zurückzuführen...“, LGBl 1995/61, glaubte der Verordnungs-Geber auch eine Zurückführung herbeiführen zu können. Unter Zurückführung verstand der VO-Geber meiner Ansicht nach nicht nur jenen Bereich, bei welchem eine Streuwiese den Charakter einer Streuwiese verloren hatte und nunmehr zurückzuführen wäre, sondern wollte auch den Fall mitumfaßt wissen, wo eine Grundfläche das erste Mal zur Streuwiese wird. Dieses 'Zurückführen' wäre ein wesentlicher Anknüpfungspunkt bei einer - damals noch - in Erwägung zu ziehenden VO-Prüfung gewesen.

Darüber hinaus mangelte es der gesetzlichen Determinierung, weil eine Zurückführung lediglich durch die erwähnte Verordnung ermöglicht wurde, diese Normierung aber im Naturschutzgesetz selbst, LGBl 1982/1, in der damals geltenden Fassung, nicht vorgesehen war.

Überlegungen iZm der Anfechtung der nunmehr in Geltung stehenden VO hatten durch das Erkenntnis des VwGH v. 23.1.1995, ZI 94/10/0129, Unterstützung erfahren. Darin wird dargelegt, daß auf Flächen, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der VO keine Streuwiesen waren, die VO nicht anzuwenden ist, auch wenn diese Flächen in der VO angeführt sind.

Eine genauere Befassung mit dem Thema hat nunmehr ergeben, daß durch das neue Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung, LGBl 1997/22, die gesetzliche Determinierung geschaffen worden ist, durch welche die bisher als gesetzwidrig erschienenen Verordnungen rechtmäßig werden. Sowohl § 2 (Abs 1) als auch § 26 Abs 4 sehen eine Wiederherstellung vor. Alle zum Gebietsschutz aufgenommenen Normierungen (Schutz von Gletschern und der Alpinregion, Uferschutz, Schutz von Auwäldern, Feuchtgebieten und Magerwiesen, etc) haben sich an den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftsentwicklung zu orientieren. Da in diesen Zielen expressis verbis festgelegt ist, daß Natur und Landschaft, soweit erforderlich, wiederherzustellen sind, und man sich diesen Zielen unterzuordnen hat, wird es ein leichtes sein, die gesetzliche Determinierung für den Wiederherstellungsauftrag der Verordnung in dieser Bestimmung zu sehen. Man könnte noch argumentieren, daß eine Wiederherstellung nur dann zulässig ist, wenn die Erforderlichkeit gegeben ist. Den Anfechtungsgegnern würde es aber ein leichtes sein darzulegen, daß sich die Erforderlichkeit aus dem Gesetz selbst ergibt. Eine VO-Anfechtung wird aus diesen Überlegungen nicht mehr für sinnvoll erachtet.“

Mit der Schaffung einer gesetzlichen Deckung für diese Verordnung war aber der Beurteilungsradius des LVA erschöpft, denn die Wertung des Handelns des Gesetzgeber kommt nicht dem LVA, sondern dem Bürger mit den ihm hiezu in die Hand gegebenen Instrumentarien zu. Eine Anregung zur Gesetzgebung hat der LVA bis dahin nur dann unverbreitet, wenn er eine eher rechtliche Lücke als eine rechtspolitische sah oder wenn seine Anregung nach seiner Überzeugung offenkundig dem besseren Rechtsschutz des Bürger zu dienen zweckmäßig und sinnvoll erschien. In keinem Falle aber war damit die Absicht verbunden, Politik zu betreiben, was ihm nach seinem Wissen allerdings auch in keinem Falle unterstellt oder vorgehalten wurde.

VP-2/97 - Verordnungserlassung ohne jede nachvollziehbare Begründung. Hier auch anzumerken, daß es ungewöhnlich ist, einem Antrag in einer abstrakten Normenkontrollsache ein Vorwort voranzustellen. Einer ungewöhnlichen Hartnäckigkeit im Verhalten von Verwaltungsorganen hat der LVA eben mit ungewöhnlichem Erklärungsaufwand zu begegnen.

Besonders im Jahre 1997 scheint es dem LVA, daß sich eine immer größere Kluft auftut zwischen den Ansprüchen einer entwickelten Rechtsordnung und den Umsetzungsmöglichkeiten, den Umsetzungsfähigkeiten und dem Umsetzungswillen kommunaler Verwaltungseinheiten. Dem steht allerdings gegenüber, daß diese Verwaltungseinheiten sich des Rates größerer Einheiten - etwa des vereinsrechtlich organisierten Gemeindeverbandes - bedienen, welche ihnen wiederum nicht den Rat geben, der der Verwirklichung von Sachlichkeit, Gesetzmäßigkeit und Rechtsstaatlichkeit am besten dienen würde, sondern eher dazu geneigt sind, Erwartungshaltungen der Fragesteller zu erfüllen. Dieses Faktum wird lediglich beobachtet und soll nicht in härterer Weise vorgehalten werden.

Auch von den Bezirksverwaltungsbehörden als Verordnungs-kontrollbehörden ist zu beobachten, daß sie - aus Gründen, die wiederum auf einem völlig anderen Blatte zu lesen sind - stark dazu neigen, den kleinen Verwaltungseinheiten Hilfe dazu zu geben, wie sich doch in einem Vorteil halten können, der in Wahrheit nicht mehr haltbar ist. Damit sei als pars pro toto auf die Unterstützung der Gemeinde B durch die BH B hingewiesen, doch noch eine Frondienststeuer-Regelung zusammenzubasteln, die der Gemeinde den Bonus dieser „Abgabe“ erhält, obwohl der ganze Rahmen des Bildes längst nicht mehr stimmt. Aus den zahlreichen Beobachtungen und der besonders eigenartigen Verhaltensweise der Gemeinde B resultiert der im folgenden wiedergegebene Antrag auf Verordnungsprüfung an den Verfassungsgerichtshof:

„V o r w o r t

Wem das Recht auf Beantragung der abstrakten Normenkontrolle beim Verfassungsgerichtshof zusteht, der ist zwar nicht dazu verhalten, eine Rechtfertigung für seine konkrete Antragstellung zu verfassen; allein das Nichtdazuverhaltensein verbietet es auch nicht, den ungewöhnlichen Schritt zu tun, einem Antrag ein Vorwort voranzustellen, in welchem die - wenngleich rechtlich irrelevanten - Beweggründe für das eigene Handeln dargelegt werden. Dies ist umso mehr gerechtfertigt, als der Antragsteller Normen derselben Art, nämlich Normen von Gemeindeorganen im Lande Vorarlberg, mit welchen sogenannte „Hand- und Zugdienste“, auch „Fronddienste“ genannt, vorge-schrieben werden, zum wiederholten Male dem Verfassungsgerichtshof zur Prüfung vorlegt. Ohne Aufzeigen der Beweggründe könnte der Eindruck entstehen, der Landesvolksanwalt von Vorarlberg habe sich in einer rational schon weniger ergründbaren Weise auf eine Gattung von Normen „eingeschossen“, deren Anfechtung ihm schon zum Steckenpferd geworden ist. Dem ist aber nicht so.

In etwa einem Drittel der 96 Gemeinden des Landes Vorarlberg stehen Verordnungen über die Vorschreibung von Hand- und Zugdiensten in Geltung. Zahlreiche Bürger solcher Gemeinden wenden sich jährlich an den Landesvolksanwalt und legen dar, daß die Gemeinden an der effektiven Leistung der vorgeschriebenen Hand- und Zugdienste überhaupt nicht interessiert seien und es heute den Kommunen ausschließlich darauf ankomme, den Abschätzbetrag einzuheben. Das Instrument nach § 91 der im Antrag zu zitierenden Gemeindeordnung 1935 stammt aus einer Zeit, in welcher in bedeutender Weise in der Familie (als landwirtschaftliche Produktionseinheit), in der Gesellschaft, der Arbeitswelt- und Arbeitsorganisation, in der Infrastruktur, bezüglich der Motorisierung, der Verkehrsstrukturen und in der Vorstellung vom dörflichen Zusammenleben Verhältnisse und Verständnisse herrschten, die den heutigen weitgehend überhaupt nicht mehr vergleichbar sind. In einer Zeit, da in den Dörfern des Landes die Landwirtschaft vorherrschte und je Hof in der Regel mehr als eine männliche arbeitsfähige Person zur Verfügung stand, die noch nicht in einen anderen als den Arbeits-prozeß des Hofes eingebunden war, und da die in den heutigen Verordnungen - in überwiegendem Maße zum Schein (dieses Wort ist wohlüberlegt und empirisch gesichert!) - aufgelisteten Arbeiten noch tatsächlich händisch geleistet werden konnten und auch wurden, da hatte die heute durch den Verlauf der Zeit ad absurdum geführte Einrichtung noch Sinn. Die den Landesvolksanwalt aufsuchenden Bürger legen diesem mit den ihnen eigenen Ausdruckweisen das dar, was der diese Einleitung verfassende Landesvolksanwalt treffend in die Worte umsetzt, daß die heutigen Vorschreibungen von „Hand- und Zugdiensten“ - es mag äußerst vereinzelte Ausnahmen geben - unter Mentalreservation erfolgen. Im Rahmen von Erwägungen zu dem hier zu erläutern versuchten Thema soll von einem Gerichtshof öffentlichen Rechtes bei einer oder mehreren Gemeinden nachgefragt worden sein, ob diese denn die in Rede stehende Regelung noch benötigen, worauf - was wäre wohl anderes zu erwarten gewesen? - eine selbstverständliche Bejahung erfolgt sein soll.

Die Bürger wenden sich in ihrer Ohnmacht gegen die ihnen - mag ihnen auch der Begriff als solcher nicht bekannt sein - erkennbare Mentalreservation Jahr für Jahr von neuem an den Landesvolksanwalt. Erkennt dieser, daß - wie im folgenden Antrag ausgeführt - die Entfernung von den Grundsätzen des Rechtsstaates in allzu leichtfertiger Weise erfolgt, so werden seinem Eintreten für den Rechtsstaat durch - wenngleich wiederholte - Antragstellung auf Prüfung und Behebung einer

Verordnung aus dem selben Regelungsbereich - Verständnis und Respekt nicht versagt werden können.

Ausführung des Antrages

Die Legitimation des Landesvolksanwaltes zur Beantragung der abstrakten Normenkontrolle ergibt sich aus Art 58 Abs 2 der Vbg Landesverfassung iVm Art 148 i Abs 2 B-VG und der seit der Entscheidung V 49/86 vom 25.9.1986 hiezu gleichbleibend ergangenen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes.

Am 9.2.1996 beschloß der Gemeindevorstand der Gemeinde B unter Berufung auf § 91 der Vorarlberger Gemeindeordnung, LGBl 1935/25 idF LGBl 1985/35, in Nachfolge der den gleichen Gegenstand betreffenden Verordnung vom 20.4.1988 eine Verordnung über die Vorschreibung von Hand- und Zugdiensten.

Eine Anfechtung der Verordnung wegen mangelnder gesetzmäßiger Kundmachung unterbleibt ausdrücklich, weil der den Antrag auf Prüfung stellende Landesvolksanwalt trotz Fehlens des an sich erforderlichen Vermerkes nach „abgenommen am:“ davon ausgeht, daß die vom Gesetz geforderte Zeit des Anschlages an der Amtstafel erfüllt wurde, zumal das Gegenteil einer allenfalls der Wahrheit nicht entsprechenden Aussage nicht verifizierbar wäre und es dem Antragsteller nicht um den Effekt der Behebung der Verordnung aus jedem sich bietenden Grunde geht, sondern um die Darstellung der inhaltlichen Gesetzeswidrigkeit selbst und die Rechtsfolge der Aufhebung, weil der Bogen des rechtsstaatlich noch Erträglichen deutlich überspannt wurde.

Auch wenn dies ohne unmittelbare rechtliche Bedeutung für das verfassungsgerichtliche Prüfungsverfahren ist, sei angemerkt, daß die Bezirkshauptmannschaft Bludenz als Gemeindeaufsichtsbehörde die ihr gemäß § 84 des Vbg Gemeindegesetzes vorgelegte Verordnung geprüft und ohne Erkennen einer Gesetzeswidrigkeit ad acta gelegt hat.

Der für diesen Prüfungsantrag maßgebliche Teil von § 91 der Vbg Gemeindeordnung ist die Wendung „Die Gemeinde kann für Gemeindeerfordernisse..“, wobei wiederum dem Wortteil „...erfordernis..“, die den Maßstab setzende Bedeutung zukommt.

Der zweite Satz von § 3 der zitierten Verordnung (Anlage 1) lautet:

„Besteht der Haushalt aus mehr als einer Person, beträgt das jährliche Ausmaß des Dienstes zwei Tagschichten zu je zehn Stunden (= zwanzig Stunden).“

Die hierzu korrelierende Bestimmung der Vorgängerverordnung lautete in § 4: „Der Frondienst wird in der Gemeinde B im Ausmaß einer Tagschicht von 10 Stunden pro Haushalt festgesetzt.“

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Verordnung des Jahres 1988 (Anlage 2) und der des Jahres 1996 liegt somit darin, daß nun zwischen Haushalten mit einer Person und Haushalten mit mehr als einer Person differenziert wird.

Für die Beurteilung der Sachlichkeit der Verordnung des Jahres 1996 ist es daher von (mit-)entscheidender Bedeutung, wie sich die Anzahl der Haushalte auf solche mit einer Person und auf solche mit mehreren Personen verteilt. Zur Zeit der Antragstellung gehören der Gemeinde B 19 Haushalte mit einer Person und 138 Haushalte mit mehr als einer Person an. Insgesamt sind dies 157 Haushalte.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes legt in den Judikaten VfSlg 1465/1932 und 490/1953 fest, daß von einem „Erfordernis“ überhaupt nur dann gesprochen werden könne, wenn ein tatsächliches Bedürfnis nach Durchführung einer nach Inhalt, Umfang und Kosten zum mindesten in groben Umrissen bereits feststehenden Arbeit gegeben sei, nicht aber dann, wenn sich ein Bedürfnis nach einer solchen Arbeit bloß als zukünftig möglich darstellt.

Man mag nun davon ausgehen, daß für die durch die Verordnung vom 19.10.1988, ZI 920-13/88, sich für das Jahr 1995 ergebenden und damit vorgesehenen 157 Tagschichten ein entsprechendes Bedürfnis gegeben gewesen sei, wenngleich auch dies sich nach den Beobachtungen des Antragstellers durch die Jahre hindurch als nicht zutreffend erweist. **Für den Mengensprung durch das Hinzutreten von 138 Tagschichten durch Haushalte mit mehr als einer Person - also für die Erhöhung der geforderten Arbeitsleistungen um 87 % - ergibt sich aber keine Rechtfertigung.** Bei dieser Betrachtung ist auf § 4 mit seinen Illusionen gar nicht näher einzugehen, daß man den Straßen- und Brückenbau sowie die Errichtung von Wasserversorgungs- und Kanalanlagen mit

heute gar nicht mehr organisierbaren und unter einem Rottmeister arbeitenden Rotten bewerkstelligen könne. Es ist auch nicht auf die Lebenserfahrung einzugehen, wonach weder Rottmeister noch Angehörige der Rotten über die hinreichenden Fachkenntnisse und körperliche Eignung (man denke an Berufe vorwiegend geistiger Art) verfügen würden, um einen heutigen Straßen- und Brückenbau zu bewerkstelligen bzw um Wasserversorgungs- und Kanalanlagen ohne die zugehörigen Maschinen und ohne die verantwortlichen Fachleute an der Baustelle zu haben, bewerkstelligen zu können. Dies alles kann dahingestellt bleiben, wenngleich auch das Nichtvorliegen - zumindest in den Umrissen - konkreter Arbeiten (und nicht nur deren von der Realität abgehobenes Aufzählen) für nur 157 Tagschichten zur Behebung der Verordnung führen müßte, weil die im jeweiligen Jahr der Weitergeltung der Verordnung, konkret aber im Jahre 1997 zu bewerkstelligenden Aufgaben nicht einmal in groben Umrissen feststehen und das mögliche Eintreten von Elementarereignissen sowie auch der mögliche tatsächliche eintretende bzw erhoffte Schneefall durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht als ein hinreichendes Erfordernis erkannt werden.

Am 6.12.1996 begab sich der Landesvolksanwalt nach B und wollte beim Bürgermeister erheben, welches Ermittlungsverfahren denn der Erhöhung der vom Bürger abverlangten Hand- und Zugdienste um immerhin 87% vorausgegangen sei. Es zeigte sich, daß es keinerlei Erhebungen über konkrete Erfordernisse der Gemeinde B zur Erledigung durch Hand- und Zugdienste gab, weder für die 100%ige Basis, noch für die 87-%ige Erhöhung. Selbst wenn man die in § 4 der Verordnung genannten Arbeiten der Errichtung, Instandhaltung und Erhaltung von Straßen, Brücken und Wanderwegen, von Wasserversorgungs- und Kanalanlagen der Gemeinde Brand zur Beseitigung der Folgen von Elementarereignissen und Schneeschauferdiensten sowie die Pflege der Friedhofsanlage als ein taugliches Erfordernis für die bisherige Erbringung von 157 Tagschichten, also für eine 100-%ige Arbeitsleistung ansehen würde, so ist jedenfalls ganz offenkundig kein wie immer geartetes Indiz dafür vorhanden, daß sich für das Jahr 1996, für das Jahr 1997 - und die Folgejahre, solange die Verordnung in Geltung bleiben würde - der Umfang der Arbeiten nahezu verdoppelt hätte. Aus diesem Grunde erweist sich jedenfalls der 2. Satz von § 3 als gesetzwidrig, mit dem gegenüber der bisherigen Verordnung - bei unverändertem Sachverhalt - eine Erhöhung der verordneten und in Tagschichten zu erbringenden Arbeitsleistung um 87% vorgenommen wurde.

Nun hat der Verfassungsgerichtshof mit der - mutatis mutandis auch auf den hier in Rede stehenden Bereich zutreffenden - Entscheidung V 107/95 hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, daß eine Verordnung gesetzwidrig ist, wenn aus Anlaß ihrer Erlassung nicht ein Mindestmaß an Ermittlungstätigkeit zur Begründung des Verwaltungsaktes stattgefunden hat. Auch die Festsetzung von Hand- und Zugdiensten erfordert ein Mindestmaß an Planung. Im Bereich der Gemeinde B gibt es auf ausdrückliche Befragung des Bürgermeisters zu der nun in Anfechtung stehenden Verordnung kein wie immer geartetes die Verordnung stützendes Blatt Papier (Konzept, Aktenvermerk, Notiz über Gedanken zum Thema) außer dem, auf dem sie geschrieben wurde, und auch keinen vom Bürgermeister auf diesbezügliche Befragung zur Rechtfertigung der Erhöhung der geforderten Arbeitsleistung in Tagschichten mitteilbaren Gedanken. Dies aber kann rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht mehr entsprechen.

In Wahrheit wurde die Verordnung nicht wegen einer höheren Menge im Wege von Hand- und Zugdiensten bewältigbaren Arbeiten neu gefaßt, sondern allein als eine Quelle zur Stärkung der Gemeindefinanzen.

Würde nur ein geringerer Teil zur Prüfung und Aufhebung beantragt als der zweite Satz von § 3, etwa nur ein Wort oder ein Wortteil dieses Satzes, so hätte der Satz keinen vertretbaren Sinn mehr, weshalb dieser Satz zur Gänze zur Aufhebung beantragt wird. Eine Aufhebung eines weiteren Teiles der Verordnung aber ist zur Behebung der hier geltend gemachten Gesetzwidrigkeit nicht erforderlich.“

Im Verordnungsprüfungsantrag **VP-3/97** geht es darum, daß den rinderhaltenden Landwirten ein Nachlaß auf den Wasserbezug gewährt wird, hingegen nicht Landwirten mit Pferde- Schaf- oder Schweinehaltung.

Auf dem Wege zur Entscheidung des LVA, ob die als fehlerhaft erkannte V der Gde R anzufechten ist oder nicht, fiel ein Satz aus einer Äußerung des Bgm auf, der seines Abgehobenseins von der Wirklichkeit und von der Vernünftigkeit - oder aber wegen eines erschließbaren Zynismus - hervorgehoben zu werden gebietet. In dem konkreten Fall, über welchen der LVA mit der Ged R eine ausführliche schriftliche Diskussion führte, ging es um die Haltung von Schafen und Schweinen. Der Bgm meinte, daß als

Ausgleich (für die nicht gewährte Begünstigung) die Möglichkeit bestehe, die Tiere an 3 ganzjährig laufenden Dorfbrunnen zu tränken! Es ist nicht recht einschätzbar, um wieviele Jahrzehnte der Herr Bgm hier die Zeit zurückdrehen wollte und es ist auch nicht so recht nachvollziehbar, wie der Herr Bgm sich vorstellte, daß und wie die Schweine - besonders im Winter, etwa bei Schneelage - zur täglich zweimaligen Tränke an einen Dorfbrunnen getrieben werden sollten.

Manchmal hört man an unsere Demokratie den Vorwurf, zu einer Gefälligkeitsdemokratie verkommen zu sein. Dann und wann hat auch der LVA den Eindruck, daß das Herausholen auch nur irgendeines Vorteiles eine Kernvorstellung des Bürgers von Demokratie geworden ist. Der Blick für das Ganze scheint wirklich gefährdet zu sein.

Schließlich rang sich der LVA dazu durch, die eine Unsachlichkeit indizierende Stelle der Wassergebührenordnung der Gde R auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüfen zu lassen. Der LVA ist nicht dazu da, den Bürger mit freundlichen Worten der Art zu vertrösten, daß es - möge die Sache auch falsch und gesetzwidrig und unsachlich geregelt sein - sich schließlich um keine große Sache handle und er sich daher zufrieden geben möge. Die begründete Überprüfung jeder Verordnung auf ihre Gesetzmäßigkeit ist ein Akt der rechtlichen Pädagogik und ein didaktisches Verhalten, dem sich der für das Volks berufene Anwalt - der LVA - nicht so einfach entziehen kann, ohne berechtigtem Vorwurf ausgesetzt zu sein, ein Volksbeschwichtiger statt ein Volksanwalt zu sein. Der Antrag hatte in seinem materiellen Teil folgenden Wortlaut:

„2. Paragraph 10 der hier in Rede stehenden Fassung der Wassergebührenordnung der Gemeinde Röns (Anlage 1) lautet - unter Hervorhebung des zur Prüfung und Behebung beantragten Teiles durch Unterstreichung:

‘Für landwirtschaftliche Betriebe wird auf die, mittels Wasserzähler ermittelte Wassermenge, eine Freimenge zugestanden, die bei der Ermittlung der Wasserbezugsgebühr in Abzug zu bringen ist. Diese Freimenge beträgt pro Rind insgesamt (gemäß jährlicher Viehzählung im Dezember - Formular für Allgemeine Viehzählung - Summe von Spalte 6-21, 3,5 m³ pro Jahr. Für die Haltung anderer Tiere werden keine Freimengen gewährt’

3. Beim Landesvolksanwalt entstanden gegenüber dem antragsgegenständlichen Teil von § 10 leg cit Bedenken bezüglich der Sachlichkeit, weil für die Haltung

anderer - typischerweise in einer Landwirtschaft auch gehaltener - Tiere die Gewährung einer Freimenge versagt wird.

Auf die Anfrage hin, aus welchen Überlegungen es der die Verordnung erlassenden Behörde als vertretbar erscheine, andere landwirtschaftlich gehaltene Tiere mit einer nicht vernachlässigbaren Menge des Verbrauches an Wasser von der Begünstigung auszunehmen, antwortete die Gemeinde:

‘Der § 10 bezieht sich deshalb nur auf Rinder, weil davon ausgegangen wird, daß unsere milchproduzierenden Landwirte eben nur für diese Rinder eine Freimenge benötigen.

Schweine oder andere Tiere, die zusätzlich gehalten werden, und nicht dem hauptsächlichen Erwerbszweig dienen, und daher eher ein Hobby darstellen, werden nicht gefördert.

Es ist nicht Aufgabe der Gemeinde, Hobby-Tierhaltungen in welcher Form auch immer zu fördern. Viel wichtiger ist es, die wirklichen Landwirte in Röns zu unterstützen. Sie sind es letztlich auch, die unsere Landschaft pflegen, und somit so erhalten wie sie ist.

Um zu gewährleisten, daß eben diese Landwirte, die ihren Betrieb ganzjährig führen, in den Genuß der Förderung kommen, wurde auch im § 10 auf die alljährliche Viehzählung, die im Dezember stattfindet, bezug genommen. Als Ausgleich für alle Hobby-Tierhalter besteht in Röns jedoch die Möglichkeit, ihre Tiere an 3 ganzjährig laufenden Dorfbrunnen zu tränken’.

Ein hiezu befragter Kenner landwirtschaftlicher Verhältnisse meinte - offenkundig treffend - die Empfehlung, die anderen Tiere als Rinder (man bedenke: besonders etwa Schweine) am Dorfbrunnen zu tränken, habe wohl eher den Stellenwert eines schlechten Witzes, den eines unververtretbaren Zynismus, denn - sieht man von der Weltfremdheit der Tränkung von Schweinen am Dorfbrunnen ab - könnte man den Landwirten an sich empfehlen, sich dieses Weges zu bedienen, um in den Genuß dieses Gratis-Wassers als dem höchsten Maß an Förderung und Vorteil zu kommen.

In einer weiteren Erörterung der Sache teilte der nunmehrige Antragsteller der die Verordnung erlassenden Behörde folgende Gedanken mit dem Ersuchen um seinerzeitige Verständigung vom Ergebnis der Erwägungen mit:

‘Ein notwendiges Tatbestandsmerkmal dafür, daß vom Zustehen einer Freimenge ausgegangen werden kann, liegt im Vorhandensein eines landwirtschaftlichen Betriebes.

Gemäß dem Judikat des VwGH vom 14.9.1995, ZI 93/06/0020, liegt ein landwirtschaftlicher Betrieb nur dann vor, wenn unter anderem Merkmale wie Selbstbewirtschaftung, ganzjähriger Wohnsitz sowie ganzjährige Viehhaltung vorliegen.

Die Vorgangsweise, bei der Tierart als Kriterium der Freimenge zu differenzieren, führt zu einem sachlich nicht zu rechtfertigenden Ergebnis.

Ein im Zuge eines landwirtschaftlichen Betriebes gehaltenes Rind würde die Erfordernisse des Freimengenbezuges erfüllen, im Gegensatz dazu aber würde zB eine Schweinehaltung oder eine Schafhaltung auch dann nicht in den Genuß der Freimenge kommen, wenn die Umrechnung mehr als eine Großvieheinheit ergäbe. Es bleibt daher die Frage zu stellen, ob die getroffene Regelung nicht doch zu eng ist. Sollte nicht das Kriterium des landwirtschaftlichen Betriebes im Sinne der zitierten Judikatur allein oder unter Bindung an - allenfalls im Wege der Umrechnung zu ermittelnde - Großvieheinheiten maßgeblich sein? Durch diesen aufgezeigten Weg würde die Unsachlichkeit der Regelung beseitigt werden.’

Das Ergebnis des Nachdenkens war die folgende Mitteilung:

‘Bezugnehmend auf unser oben angeführtes Schreiben möchten wir Ihnen nochmals mitteilen, daß eine Förderung nach § 10 der Wassergebührenordnung der Gemeinde R nur unseren aktiven Landwirten (milchproduzierenden Landwirten) gewährt wird, also solchen Landwirten, die ihren Betrieb ganzjährig führen und nicht Hobby-Tierhaltern.’

Der Versuch der Rechtfertigung der antragsgegenständlichen Passage durch die Gemeinde vermochte den Landesvolksanwalt jedoch nicht zu überzeugen.

4. Auszugehen ist vom Text der Verordnung und nicht von den darüber hinaus allenfalls noch vorhandenen Wunschvorstellungen.

Ein landwirtschaftlicher Betrieb kann ein Haupterwerbs-, ein Nebenerwerbs- oder ein Zuerwerbsbetrieb sein. Mit Blickrichtung auf die im Rahmen der Verteidigung der Regelung zitierte Landschaftspflege kommt jedoch auch Hobby-Betrieben durchaus eine gleichwertige Stellung zu. Es ist typisch, daß in landwirtschaftlichen Betrieben nicht nur Rinder, sondern - in unterschiedlichen Anteilen am gesamten

Viehbestand - auch Pferde, Schweine und Schafe gehalten werden. Es ist somit auch davon auszugehen, daß die Haltung jeder Tierart für den Landwirt eine Basis seines Betriebsergebnisses darstellt. Bei Vorliegen gleicher Bedeutung für den landwirtschaftlichen Betrieb aber nur für eine Tierart eine Förderung festzulegen, ist willkürlich und sachlich nicht zu rechtfertigen.

5. Die Unsachlichkeit ist aber sogar eklatant:

a) bei Erwägung, daß ein Pferd (und würde dieses nur dem landwirtschaftlichen Nebenerwerb zum Zwecke der Erzielung von Einnahmen aus dem Reiten dienen, ja würde es nur den Effekt der Landschaftspflege durch den Landwirt bedingen, immerhin 1,2 Großvieheinheiten (GVE) verkörpert und pro Jahr etwa 20.000 l Wasser benötigt, durch seine Haltung aber keine Freimenge an Wasser ausgelöst wird, während ein am Stichtag gehaltenes Kalb unter drei Monaten, das nahezu ausschließlich mit Milch gefüttert wird und daher keinen nennenswerten Wassermenge benötigt, eine Freimenge von 3500 l zur Folge hat,

b) bei Erwägung, daß Rinder bis zu einem Jahr im Durchschnitt 2000 bis 3000 l Wasser je Jahr benötigen und somit für diese Tiere mehr Freimenge zugestanden wird, als der Verbrauch selbst beträgt.

6. Wollte tatsächlich die Milchproduktion gefördert werden, so müßte dies in der Verordnung zum Ausdruck kommen, da es sich im Durchschnitt nicht um vernachlässigbare Größenordnungen handelt. So liegt etwa im Bezirk Bludenz als Ergebnis der Viehzählung 1991 die Zahl der Milchkühe mit 3.988 von insgesamt 10.846 Rindern sogar deutlich unterhalb der Hälfte des Gesamtbestandes. Das würde bedeuten, daß das gewählte Mittel angesichts dessen unsachlich ist, daß unter einem mit der im Verhältnis zum Ganzen eine geringere Menge darstellenden Einheit eine größere Menge gefördert wird, die zu fördern gar nicht beabsichtigt ist.

Was bereits zu den Verhältniszahlen im Bezirk Bludenz an sich zu sagen war, gilt ganz konkret auch für die Zahlen, die sich aus der letzten Viehzählung für die Gemeinde Röns ergibt: einer Gesamtzahl von 134 Rindern steht als Teilmenge die Zahl von 63 Milchkühen gegenüber. Dies bedeutet, daß selbst die außerhalb der Verordnung angesiedelte Begründung für die Freimenge, nämlich die Stützung der konkreten Milchwirtschaft falsch ist, da die Milch produzierenden Tiere weniger als die Hälfte der geförderten Tiere ausmacht.

Soviel nur zu den Rechtfertigungsversuchen der die Verordnung erlassenden Gemeinde, doch sind diese Erwägungen schließlich irrelevant, da die Verordnung die Zielsetzung der Förderung der Milchproduzenten nicht erkennen läßt und zum eindeutigen Text der Verordnung („Rinder“ ohne jede Differenzierung in Milch- oder Fleischproduktion) eine weitere interpretatorische Nachforschung daher weder geboten noch angezeigt ist.

7. Es käme aber auch noch zum Tragen, daß - würde man die Förderungsmaßnahme im Rahmen einer Verordnung nach dem Gesetz über die öffentliche Wasserversorgung an sich als zulässig erachten (das Gesetz, auf das sich die Verordnung stützt, gibt hiezu jedoch keine Deckung) - die Förderungsmaßnahme insgesamt im Rahmen der Vernünftigkeit liegen müßte, soll ihr Sachlichkeit attestiert werden können. Angesichts der Notorietät des Leidens der Volkswirtschaft an nur mit Geldern, die von der Gesamtbevölkerung aufgebracht werden müssen, abbaubaren Überschüssen an landwirtschaftlichen Produkten - wäre es widersinnig (und daher in hohem Maße unsachlich), durch eine Maßnahme der Kommunalpolitik just jenen Produktionsbereich zu fördern, dessen Absatzschwierigkeiten der Bevölkerung ohnehin schon zur Last fallen.

8. Wollte man zur Rechtfertigung der Verordnung weiters argumentieren, die anderen - in der Landwirtschaft sonst üblicherweise gehaltenen - Tiergattungen, wie Pferd, Schwein und Schaf, hätten im Geltungsbereich der bekämpften Verordnung keine Bedeutung, so ist dem in zweifacher Weise zu begegnen:

a) Die für den Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung maßgebliche Viehzählung (Anlage 2) weist für die Gemeinde Röns neben 7 Rinderhaltern 3 Pferdehalter, 3 Schweinehalter und einen Schafhalter aus.

b) Wäre dem so, daß im zeitlichen Geltungsbereich der Norm in R nur noch Rinderhalter zu verzeichnen wären, so würde dies weniger bedeuten, daß die Verordnung im Bereich außerhalb der Rinderhaltung keinen Anwendungsbereich hat und daher auf die aufgezeigten Sachwidrigkeiten nicht einzugehen wäre, weil ja ohnehin nur Rinder gehalten werden, sondern es würde bedeuten, daß die Sachwidrigkeit wirksam war, indem die Landwirte aufgrund der unsachlichen Bevorzugung der landwirtschaftlichen Tiergattung Rind auf diese umgestellt haben. Würde es aber zu Beginn des zeitlichen Geltungsbereiches keine anderen

Tiergattungen in Rönser landwirtschaftlichen Betrieben gegeben habe, so würde die unsachliche Bevorzugung der Rinderhaltung einer Entfaltung in andere Tierzuchtbereiche hinderlich im Wege stehen.

9. Würde nur der letzte Satz zur Behebung beantragt werden, so würde sich an der Tatsache nichts ändern, daß nur die Rinderhaltung - diese jedoch erheblich und zwar in in sich selbst unschlüssiger Weise - durch eine Freiwassermenge von 3,5 m³ pro Jahr subventioniert wird. Somit kommt dem letzten Satz nur die Betonung des durch den zweiten Satz geschaffenen Faktums der Förderung nur der Rinderhaltung zu. Es bedarf daher der Behebung des zweiten und dritten Satzes von § 10, um die Unsachlichkeit zu beseitigen. Das Bestehenbleiben des 1. Satzes ist unschädlich, wengleich ihm nach Behebung von Satz 2 und 3 bis zu einer Neureglung nur programmatische Bedeutung zukommt. Er entbehrt aber nicht in dem Maße des Sinnes, daß seine Behebung unerläßlich wäre.“

VP-4/97. Dieser Verordnungsprüfungsantrag macht deutlich, wie die Kommunen selbst ihr Recht auf selbständige Erlassung von Verordnungen auszuhölen vermögen, in dem sie sich nur noch an einen „Schimmel“ halten. Bedauerlicher-weise läßt dieser Schimmel, von dessen Sachwidrigkeit der LVA überzeugt wurde, für die Vollziehung keinerlei Wertung eines Einzelfalles mehr zu, weil es für den einzig wesentlichen Punkt, nämlich die Befreiung von Wachhunden von der „Hundesteuer“ keinen Anwendungsfall mehr gibt. Ordnet aber der Gesetzgeber an, daß Wachhunde von der Hundeabgabe befreit sind, so muß notwendigerweise für die Normen in erster Instanz noch ein Fall denkbar sein, in welchem im wohlverstandenen Sinne der Judikatur der beiden Gerichtshöfe öffentlichen Rechtes eine Anwendung dieser Befreiungsbestimmung ernstlich in Erwägung gezogen werden kann und muß. Der Ausschluß jeden Anwendungsfalles bzw das Ziehen der Kriterien für das Vorliegen eines Wachhundes in so enger Weise, daß es denkmöglich mehr einen Anwendungsfall gibt, wäre ein Akt der Gesetz-widrigkeit. Geben die Kommunen ihre Kompetenz zur Ausführung des Gesetzes in Verordnungsform aber an einen Produzenten eines „Verordnungsschimmels“ ab, dann ist dies ein bitteres Armutszeugnis für die Kommune. Dem LVA ist durchaus nachvollziehbar, daß es natürlich für die Behörde viel einfacher ist, wenn sie sich auf eine Verordnung berufen kann, welche keinen Anwendungsfall für eine Befreiung mehr zuläßt, als wenn in jedem Einzelfall an der Rechtsprechung gemessen werden und dann im Bescheid begründet werden muß, weshalb eben kein Wachhund im Sinne der Rechtsprechung vorliege. Dies war ein Tadel der Verwaltung.

Auf der anderen Seite ist allerdings auch anzumerken, daß der Bürger mit seinen Vorstellungen nicht schon automatisch im Recht ist, daß jeder eine Schulung zum Wachhund absolviert habende Hund deshalb auch schon ein Wachhund im Rechtssinne ist. Der Bürger müßte wohl auch selbst in Orientierung an der Rechtsprechung versuchen, zu einem über seine eigene Annehmlichkeit (des Befreitseins von der Abgabe) hinausweisenden Erkenntnis zu kommen, ob ein vernünftiger Dritter sein Objekt als bewachtungsbedürftig einstufen würde oder nicht. Die bloße Liebe zum Hund, zu dessen Ausbildung und schließlich zum eigenen Geldbeutel kann ja wahrlich nicht der Maßstab sein, den die Verwaltung anzuwenden hat. Auch in diesem Bereich zeigt die Begehrlichkeit zahlreicher Mitbürger nach Steuerschonung auch mit den aberwitzigsten Prämissen, daß der Sinne für das Ganze in großer Gefahr ist, verloren zu gehen. Der Verwaltungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung 95/17/0395 auf die Erschlossenheit durch ein Telefon abgestellt, was im konkreten Fall denkbarerweise ein zutreffendes Begründungselement für die Abweisung der Beschwerde gewesen sein mag. Jedoch allein darauf abzustellen ist aus Überzeugung des LVA zu kurz (vgl auch die Ausführungen im folgenden Prüfungsantrag). Die zuvor ins Gespräch gebrachte Aberwitzigkeit allerdings leuchtet aus der zitierten Entscheidung mit folgender Passage treffend hervor: „Dem in der Beschwerde geltend gemachten Feststellungsmangel hinsichtlich der - objektivierbaren - Wachhundeeignung der drei Rehpinscher (zwei der der Beschwerde beigeleiten Lichtbilder zeigen die kleinen Hunde in gespannter Aufmerksamkeit auf Polstermöbeln sitzend) fehlt daher die Wesentlichkeit.“

Wenn eine Verordnung aber verlangt, daß als Voraussetzung für die Annahme einer Bewachtungsbedürftigkeit zu fordern ist:

- a) eine solche Ab gelegenheit, daß im Umkreis von 300 m kein ganzjährig bewohntes Nachbarobjekt vorhanden ist,
- b) das Objekt bis zu einem Umkreis von 100 m keine ganzjährige PKW-Zufahrtsmöglichkeit besitzen und
- c) keinen Telefonanschluß haben darf,

dann ist damit der Bogen bei weitem überspannt und es kommen wohl nur noch Objekte in Betracht, deren Nicht-Bewachtungsbedürftigkeit evident ist.

Deshalb stellte der LVA den folgenden Verordnungsprüfungsantrag an den Verfassungsgerichtshof:

„Die Gemeindevertretung der Marktgemeinde H beschloß am 19.12.1996 auf der Grundlage von § 15 Abs 3 Z 3 des Finanzausgleichsgesetzes 1993, BGBl 1993/30, eine Verordnung über die Regelung der Hundeabgabe („Hundeabgabe-Verordnung“). Diese ist diesem Antrag als Anlage 1 angeschlossen.

Paragraph 3 Abs 1 lit a dieser Verordnung lautet:

„§ 3

Abgabenbefreiung

1) Von der Hundeabgabepflicht sind ausgenommen:

a) Wachhunde, das sind Hunde, die zur Bewachung eines wachbedürftigen Objektes (Wohngebiete, land- u. forstwirtschaftliche Betriebe udgl.) gehalten werden. Ein Objekt ist dann wachbedürftig, wenn es so abgelegen ist, daß im Umkreis von 300 m kein ganzjährig bewohntes Nachbarobjekt vorhanden ist, es nicht ganzjährig eine PKW-Zufahrtsmöglichkeit (Umkreis von 100 m) besitzt und keinen Telefonanschluß hat.“

Der Landesvolksanwalt von Vorarlberg hegt gegenüber dem durch Unterstreichung hervorgehobenen Satz 2 des § 3 Abs 1 lit a der Hundeabgabe-Verordnung der Marktgemeinde Hard das Bedenken der Gesetzeswidrigkeit, weil die Bewachungsbedürftigkeit in unsachlicher Weise so eng gezogen wurde, daß es im Gemeindegebiet von Hard überhaupt keinen Anwendungsfall mehr gibt und somit der aus dem Finanzausgleichsgesetz klar erfließende Wille zur Abgabenbefreiung für Wachhunde vollständig ausgehöhlt wurde.

Der Verwaltungsgerichtshof führt in seinem Erkenntnis vom 26.1.1996, ZI 95/17/0395, aus, daß für den Begriff „Halten als Wachhund“ nicht das subjektive Gefährdungsgefühl des Halters als entscheidend anzusehen sei, sondern es sei auf jene Fälle abzustellen, in denen sich nach der Verkehrsauffassung eine Bewachung durch einen Hund als notwendig und zweckmäßig erweise.

Die eben zitierte Rechtsprechung des VwGH enthält eine Richtschnur, die es der Behörde ermöglichen würde zu ermitteln, ob im konkreten Einzelfall nach dem Willen des (FA-)Gesetzes ein Freibleiben eines Hundes von der Abgabe nach § 15 Abs 3 Z 3 FAG normiert ist. Der Ordnungsgeber mißt der subjektiven Seite des Hundehalters überhaupt keine Bedeutung bei. Der VwGH hat aber nur zum

Ausdruck gebracht, daß das subjektive Gefährdungsgefühl nicht als entscheidend anzusehen ist. Dies bedeutet aber nicht, daß es völlig außer Acht gelassen werden dürfte.

Schon der mißglückte Klammerausdruck innerhalb des 1. Satzes von § 3 Abs 1 lit a der partiell bekämpften Verordnung läßt Zweifel an der Sachlichkeit der Regelung aufkommen, weil ein „wachbedürftiges Objekt“ nach den Vorstellungen des Ordnungsgebers nur in Wohngebieten gelegen und unter land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu finden sein dürfte; bei dieser Aufzählung scheint nämlich die Sinnhaftigkeit des „udgl.“ ernsthaft in Frage zu stellen zu sein /“...eines wachbedürftigen Objektes (Wohngebiete,...udgl“/, doch dürfte die normative Aussage dieses in seinem ersten Teil sich als Unsinn erweisenden Klammerausdruckes nicht so zwingend sein, daß das Mißglückte aus dem Rechtsbestand entfernt werden müßte. Anders verhält es sich mit dem zur Behebung tatsächlich beantragten Teil der Norm.

Nach dem Wissen des Antragstellers gibt es im ganzen Gemeindegebiet von Hard kein einziges Objekt, auf welches die kumulativ geforderten drei Voraussetzungen für die Erfüllung der an die Bewachungsbedürftigkeit gestellten Anforderungen zutreffen würden.

Interpretiert man die Bestimmung „... und keinen Telefonanschluß hat ...“ nach dem technischen Stand (auch schon zum Zeitpunkt der Erlassung), so wird man wohl zwingend annehmen müssen, daß es sich nicht nur um eine Anschlußlosigkeit des Objektes im herkömmlichen Sinne handeln muß, sondern, daß unter den Begriff „Telefonanschluß“ auch mobile und eher personen- als objektbezogene Telekommunikationsmittel (wie solche im allgemeinen Sprachgebrauch als „Handy“ bekannt sind) fallen, wodurch die Aussage über die Unanwendbarkeit der Verordnung noch verstärkt wird. Allein aus der Forderung nach Telekommunikationslosigkeit aber ist erkennbar, daß es sich um ein regelmäßig bewohntes oder frequentiertes Objekt handeln muß, weil es wohl eher darum geht, daß vom jeweiligen Objekt aus Hilfe geholt werden können soll und nicht darum, daß dorthin angerufen werden kann. Es ist also die Vorstellung des Ordnungsgebers erkennbar, daß eine Bewachungsbedürftigkeit nicht vorliegt, wenn die theoretische Möglichkeit der Verbindung des Gefährdeten mit der Außenwelt gegeben ist. Ob hiezu im Falle der Gefährdung hinreichend Zeit zur

Verfügung steht oder allenfalls ein schlafender Mensch die Gefährdung des Objektes und/oder seiner Inhalte überhaupt bemerken muß, dürfte eher fraglich sein. Der Wach-hund hat wohl primär die Aufgabe, Gefahren schon durch seine bloße Anwesenheit vorzubeugen und sodann durch das Anschlagen auf eine Gefahr aufmerksam zu machen, nicht aber ein Telefon zu ersetzen.

Als notwendig dürfte sich zweifellos etwa die Bewachung eines kulturell oder geschichtlich wertvollen Gebäudes erweisen oder eines Gebäudes mit solchen Inhalten, und dies selbst dann, wenn es sich inmitten des nach dem allgemeinen Sprachgebrauch bewohnten Gebietes befinden würde. Das in H gelegene und im Objekt „Mittelweiherburg“ eingerichtete Textildruck-Museum etwa wäre nach der klaren Diktion der Verordnung kein bewachungsbedürftiges Objekt, indes über die allfällige Sinnhaftigkeit von dessen Bewachung kein Zweifel bestehen dürfte. Es ist dem Antragsteller aber auch durchaus vorstellbar, daß selbst ein Privathaus oder eine Privatwohnung nach objektiven Kriterien und nach dem Maßstab des VfGH zu diesem Thema bewachungsbedürftig sein kann. Die Ursache dafür kann sowohl in der Qualität der Personen, die das Objekt bewohnen oder aber im Wert von Gegenständen begründet sein, die - mehr oder weniger bekannt - Inhalt des zu bewachenden Objektes sind. Die in der bekämpften Verordnung getroffene radikale Aussage, daß eine Bewachungsbedürftigkeit nur dann gegeben sei, wenn das Haus die drei statuierten Voraussetzungen erfülle, ist lebensfremd und unsachlich und belastet deshalb die Verordnung mit Gesetzwidrigkeit.

Die Gesetzwidrigkeit wäre beseitigt, wenn es am Beginn des bekämpften Satzes etwa lauten würde „...ist jedenfalls dann....“ (Ergänzung durch Unterstreichung hervorgehoben). Da aber eine Einfügung eines die Unsachlichkeit beseitigenden Textes durch den VfGH im Prüfungsverfahren nicht möglich ist, kann die Gesetzwidrigkeit nur durch Eliminierung des gesamten bekämpften Satzes beseitigt werden.“

In jedem verfassungsgerichtlichen Verfahren zur Prüfung einer Verordnung wird die die Verordnung erlassende Behörde (hier: die Gemeindevertretung) vom Gerichtshof aufgefordert, eine Äußerung zur Sache abzugeben. Die Äußerung der Gemeinde H ist insoweit sehr bemerkenswert, als diese Gemeinde davon ausgeht, daß in „Bagatellfällen“ vom Bürger zu bezahlen ist, ob die Rechtsgrundlage gesetzeskonform ist oder nicht. Zugleich werden das Amt der Landesregierung und der Vorarlberger

Landtag durch nachrichtliche Beteiligung mit der „Äußerung“ der Gemeinde um Prüfung ersucht, ob nicht die „Beschwerdelegitimation“ des LVA im Hinblick auf solche Bagatellfälle neu zu definieren wäre.

Die Äußerung läßt im übrigen nicht erkennen, ob sie die persönliche Meinung des fertigenden Bürgermeisters ist, oder ob ihr ein hierfür erforderlicher Beschluß der Gemeindevertretung zu Grunde liegt.

Sollte in solchen „Bagatellfällen“, obwohl mehrere Bürger sich beschwert erachten und der LVA die Unsachlichkeit nach seiner Überzeugung zu erkennen vermag, dieser den Bürgern sagen, sie sollen sich zufrieden geben, den LVA würden solche Kleinigkeiten nicht sehr interessieren und im übrigen mögen alle, die sich beschwert erachten, teure und die Gerichtshöfe öffentlichen Rechtes noch weiterhin überlastende Beschwerden einbringen. Die Gde übersieht auch, daß ihre Bürger in allen Fällen die Abgabe auch dann bezahlen müssen, wenn die Verordnung aufgehoben wird, weil der LVA keine sonst durch die Stellung als „Anlaßfall“ bedingte Ergreiferprämie (Abgabefreiheit) in Anspruch nehmen oder vermitteln kann. Bis zur Vorschreibung der Abgabe im nächsten Jahr aber kann die allenfalls aufgehobene Verordnung wieder repariert werden. Eine Anfechtung der fehlerhaft erscheinenden Verordnung durch den LVA ist für die Gemeinde also allemal konstengünstiger als die durch die Gemeindebürger selbst.

3.7. Auch im Berichtszeitrum 1996/197 wurde kein Antrag auf Entscheidung einer Meinungsverschiedenheit zwischen Landesvolksanwalt und Landesregierung gestellt.

3.8. Ratschlag an die Allgemeinheit:

Im Hinblick darauf, daß den Mitbürgern soviel wie überhaupt nicht bekannt ist, daß sie sich selbst über die Zuständigkeit des Geschäftspartners, der eine Gebietskörperschaft - vor allem eine Gemeinde - repräsentiert, erkundigen müssen, wurde im Rahmen des Verfahrens RA-1/97 der Ratschlag erteilt, sich auch tatsächlich darüber zu informieren, ob denn das Gegenüber aus der Verwaltung auch tatsächlich befugt ist, eine bindende Erklärung abzugeben.

3.9. Im Berichtszeitraum wurde keine im Bericht über die Tätigkeit besonders erwähnenswerte Empfehlung an ein oberstes weisungsberechtigtes Organ erteilt.

3.10. Empfehlung an ein oberstes Organ einer Gemeinde

Während es in der ersten Funktionsperiode des LVA noch zu 29 Empfehlungen an oberste Organe einer Gemeinde kam, wurde in der zweiten Funktionsperiode von dieser Kompetenz nur mehr 6 Mal Gebrauch gemacht.

EOG-1/97 Wo kein Wille - da kein Weg!

Auf dem Wege langer Beobachtung und wiederholter rechtlicher Äußerung und Beurteilung zum Zerwürfnis zwischen Gemeindeorganen und einem Gemeindesekretär mußte erkannt werden, daß auf diesem Wege kein Versuch unternommen wurde, die Konflikte mit Hilfe eines Fachmannes zu bewältigen.

Die letzte Empfehlung erging in der Sache eines Konfliktpotentials zwischen Gemeindeorganen und dem gekündigten und sodann entlassenen Gemeindesekretär.

Der LVA richtete in dieser Sache am 20. August 1997 die folgende förmliche Empfehlung an die Gemeindevertretung von B:

„Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder der Gemeindevertretung!

In der letzten Volksanwaltsausschußsitzung habe ich in informeller Weise die Empfehlung ausgesprochen, die Gemeinde möge sich in der Konfliktsache zwischen ihren Organen und Herrn W zur Lösung der sogenannten Supervision oder Mediation als zweier Techniken zur Konfliktlösung bedienen.

Nun ist den Medien zwischenzeitlich zu entnehmen, daß Gespräche über relativ hohe Summen stattgefunden haben sollen, gegen welche das Dienstverhältnis einvernehmlich gelöst werden könnte.

Es ist erfreulich, wenn die Gemeinde B durch ihre Organe darum bemüht ist, die durch Kündigung und Entlassung geschaffene Situation in Anstand und Würde zu bewältigen, was auch das künftige wirtschaftliche Bestehen des Herrn W in sich schließt. Hiefür: Anerkennung.

Nur: Glückselig sein kann ein den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit (und dies sind Verfassungsgrundsätze) verbundener Beobachter noch nicht. Wollte man diesen Grundsätzen gerecht werden, so müßte man jene Mittel der Bewältigung der Konfliktsituation wählen, die sich als sparsamste und zweckmäßigste erweisen; dies sind die Mittel, welche die heutige

Wissenschaft vom Führungskräftewesen und vom Personalmanagement anzubieten haben.

Es ist mir noch von keinem Gemeindegänger von B mitgeteilt worden, daß Herr W nicht über die erforderlichen Fähigkeiten zur Ausübung der Funktion eines Gemeindegängers verfügen würde oder auch, daß er diese Funktion nicht zum Besten der Gemeindegänger ausgeübt hätte. Das Gegenteil ist der Fall, selbst ein erklärter Kritiker hat mir gegenüber geäußert, daß er keinen Grund für die Entfernung des Herrn W aus seiner Funktion als Gemeindegänger erkennen könne, ihm sei er „allezeit als Gemeindegänger noch gut genug gewesen“ und W habe für ihn auch alles zur vollsten Zufriedenheit erledigt.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß kein Bürgermeister einen Anspruch auf einen politisch loyalen Gemeindegänger hat, sondern ausschließlich auf einen dienstrechtlich loyalen. Einen allenfalls politischen Freund zum Gemeindegänger zu haben ist ein glücklicher Umstand, ein Recht darauf aber besteht tatsächlich nicht.

Weshalb also einen arbeitsfähigen, einen arbeitswilligen, erfahrenen und intelligenten Mitarbeiter gegen erhebliche finanzielle Aufwendungen aus seiner Funktion entfernen, ohne jemals den von Fachleuten begleiteten Versuch unternommen zu haben, das Konfliktpotential durch Supervision oder Mediation zu bewältigen?

Aus der tiefen Überzeugung der Lösbarkeit der Krise und der Bewältigbarkeit der offenen Themen darf ich der Gemeindevertretung von B als dem obersten Organ der Gemeinde gemäß Art 58 Abs 1 der Landesverfassung bzw § 3 Abs 2, 2. Fall, des Gesetzes über den Landesvolksanwalt die förmliche Empfehlung erteilen, mit Prof Dr Friedrich GLASL (5023 Salzburg, Heuberg 181 bzw 8042 Graz, St.Peter-Hauptstraße 208) oder einem anderen vergleichbar renommierten Fachmann des Konfliktmanagements ohne jeden weiteren Zeitverlust Kontakt aufzunehmen und mit dessen Hilfe die Lösung des Konfliktes in Richtung einer Fortsetzung des Dienstverhältnisses mit Herrn W als Gemeindegänger anzustreben. Auf diesem Wege könnten die Prozesse mit größter Sicherheit beendet, im Sinne der Verfassungsgebote von Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit gehandelt und könnten billige (im Sinne von gerecht) Lösungen gefunden werden.“

Am 21.10. - und somit fristgerecht im Sinne von § 3 Abs 2 des Gesetzes über den Landesvolksanwalt - langte beim LVA die Antwort der Gemeindevertretung ein. Ihre Aussage ist:

„Die Gemeindevertretung dankt Ihnen für die im Brief gemachte förmliche Empfehlung, möchte aber der Empfehlung nicht näher treten.“

Mit dieser Antwort allerdings hat die angesprochene Gemeindevertretung dem Gebot des Gesetzes nicht entsprochen. Dieses verlangt nämlich nicht nur die Schriftlichkeit der Antwort, sondern es verlange eine schriftliche BEGRÜNDUNG und die bloße Mitteilung, einer Empfehlung nicht näher treten zu wollen, kann auch bei weitester Interpretation nicht als Begründung verstanden werden. Der Gesetzgeber ging bei Schaffung dieser Bestimmung ganz offenkundig davon aus, daß sich der Empfänger der Empfehlung mit den ihm vom LVA gebotenen Sachargumenten auseinandersetzen muß, was mit der zuvor wiedergegebenen Antwort nicht einmal im Ansatz geschehen ist. Das Verhalten der Gemeindevertretung von B läßt befürchten, daß sie in dieser Angelegenheit eine sachliche Auseinandersetzung zu vermeiden sucht. Daß sie in Kenntnis und im Bewußtsein des gesetzlich Gebotenen dessen Befolgung vorsätzlich verweigert, soll noch nicht unterstellt sein, doch läßt das Verhalten nicht sehr viele andere Schlüsse zu.

4. Verschiedenes

4.1. Die personelle Besetzung im Büro des Landesvolksanwaltes.

Im Berichtszeitraum hat sich in der Besetzung des Büro des LVA keine Veränderung ergeben.

4.2. Die räumliche Situation des Büros des Landesvolksanwaltes

Auch zu diesem Thema hat sich im Berichtszeitraum keine Veränderung ergeben.

4.3. Die Ausstattung der Büros des LVA. Schon durch Jahre hindurch war es sicher, daß eines Tages mit den früheren Generationen angehörenden beiden EDV-Geräten nicht mehr zielführend weitergearbeitet werden wird können. In den Haushaltsvoranschlägen wurde jedoch deshalb keine Vorsorge getroffen, weil es nicht als sinnvoll erachtet wurde, Jahr für Jahr Beträge einzusetzen, deren Inanspruchnahme ungewiß sein mußte, solange man sich mit der gebotenen äußersten Sparsamkeit noch der Geräte älterer

Generationen bedienen konnte. An der Jahreswende 1996/1997 nun ließ sich der LVA eine vernetzte Konfiguration anbieten, die aller Voraussicht nach den Anforderungen entsprechen würde.

An dieser Stelle darf dem Präsidenten des Vorarlberger Landtages für die nötigen Kontakte zur Finanzierung der Anlage durch die Landesverwaltung, fachlich hochqualifizierten Gesprächspartnern aus der Landesverwaltung und schließlich der Landesregierung für die Sicherung und Durchführung der Finanzierung gedankt werden. Der Landesvolksanwalt hat sich schließlich nach Vorliegen zweier System-Möglichkeiten für ein von der Landesverwaltung weniger eingesetztes System entschieden und damit eine sogenannte „Insellösung“ geschaffen. Die Entscheidung dürfte richtig gewesen sein, was jedoch in nicht der geringsten Weise bedeuten würde, daß die Gesprächspartner der Landesverwaltung bezüglich einer anderen und von ihnen präferierten Lösung nicht Bestes erdacht und angeboten hätten. Die Entscheidung für die Insellösung geht allein darauf zurück, daß der Landesvolksanwalt aus der Berücksichtigung aller Aspekte seiner rechtlichen Grundlagen zu einer hohen Selbständigkeit verpflichtet ist. Diese Selbständigkeit ist bei höchster Qualität der eingesetzten Geräte und Software erhalten. Dem LVA kam das Glück darin entgegen, daß er bei der Umschau nach einer sinnvollen Möglichkeit der Schulung des Personales auf einen EDV-Fachman stieß, der nicht nur die Schulung - und in geplanter Weise immer weniger erforderlich werdende Inanspruchnahme zur Einzelproblemlösung - zu äußerst preisgünstigen Sätzen anbot, sondern es allein deshalb kostenlos übernahm, die für das Büro des LVA erforderlichen spezifischen Anwendungen einzurichten, weil ihm dies die Referenz, die EDV für den Landesvolksanwalt einrichten zu dürfen, dies wert sei. Die Zusammenarbeit mit diesem Unternehmer hat sich in höchstem Maße bewährt. Seit Verfügbarkeit einer eigenen hochwertigen EDV-Anlage wird auch die Buchhaltung, die nun 11 Jahre lange auf Ersuchen des LVA und nach dessen Anweisungen und in dessen Verantwortung von der Landesbuchhaltung ausgeführt wurde, im Büro des LVA selbst bewerkstelligt. Der Landesbuchhaltung und im besonderen dessen Leiter darf an dieser Stelle für eine 11-jährige exzellente und einfühlsame Kooperation gedankt werden.

Die Anwendungen der EDV im Büro des LVA sind:

- eine zentrale Adressenverwaltung
- Führung und Ablage der gesamten Korrespondenz mit den Mitbürgern
- Führung von Akten und Register der Verwaltungsangelegenheiten im Büro des Landesvolksanwaltes (vergleichbar der Justizverwaltung bei den Gerichten)

- Buchhaltung (außer Lohnbuchhaltung)
- Bibliotheksverwaltung
- Verwaltung der Sammlung an Sonder- und Fachliteratur in Form von „Separata“
- Telefonliste.

Auch der Einsatz eines Flachbettscanners erweist sich zunehmend als unverzichtbares Hilfsmittel.

Was dem berichtenden LVA einzurichten noch nicht möglich war, ist eine Home-Page über den Landesvolksanwalt von Vorarlberg. Es sind zwar alle Vorbereitungen dafür getroffen, aber die Zeit zu einer gediegenen Realisierung hat nicht mehr ausgereicht.

4.4. Kontakte des Landesvolksanwaltes nach außen

Am **28. März 1996** folgte der LVA der Einladung des Südtiroler Landtagspräsidiums zur Teilnahme an einer Enquete über eine Neufassung des Gesetzes über den Landesvolksanwalt von Südtirol. Die aus Italien und den Nachbarstaaten Italiens eingeladenen Diskussionsteilnehmer vermochten aus der Sicht des Berichtenden dem Südtiroler Regionalparlament eine äußerst breite Palette von sinnvollen und notwendigen Instrumenten für einen wirksamen Volksanwalt zu präsentieren. Das neue Gesetz ist auch entsprechend gut ausgefallen.

Vom **8. bis 11. Mai 1996** lud der Europarat zum 5. Round-Table-Gespräch mit den europäischen Ombuds-Institutionen, bei welchem es erneut um die Entlastungsfrage für die Straßburger Instanzen ging, im besonderen aber um die Frage, ob die Anrufung eines Ombudsmannes als ein „effectif remedy“ im Sinne des Artikels 26 MRK einer Anrufung der Straßburger Organe vorgeschaltet werden könnte oder müßte. Weil die Volksanwälte aber europaweit keine effektive Möglichkeit haben, das bei ihnen in Kritik gezogene Handeln der Verwaltung abzuändern oder einzelne Akte zu beheben, wurde die Anrufung der Ombuds-Institutionen nicht als taugliches Mittel angesehen, das zur Ausschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzuges noch angerufen werden könnte und müßte, ehe sich der Bürger mit Beschwerde an die Europäische Kommission für Menschenrechte wenden kann.

Vom **18. bis 24. Mai** nahm der LVA über Ersuchen des United Nations Development Program (UNDP) auf eigene Kosten am „Second Workshop on Human Rights and Ombudsman“ in Kischinew (Chisinau) in der Republik Moldova teil. Es erweist sich immer wieder als Problem auf solchen Veranstaltungen, daß der mitteleuropäische Raum mit dessen hoher und spezifischer Rechtsschutzkultur (Rechtsschutz durch spezielle Gerichtshöfe wie Verfassungsgerichte und Verwaltungsgerichte) zu wenig präsent ist, aber andererseits eine Reihe von jungen Staaten im Osten Europas bereits Kontakte nach Mitteleuropa gepflogen haben und nun auf solchen Konferenzen keine Antworten auf sie besonders interessierende Fragen wie etwa die Beziehung zwischen Ombudsmann und Gerichtshöfen der genannten Art erhalten, sondern durch darauf überhaupt keinen Bezug habende Antworten aus dem Bereich der englischen Rechtskultur abgefertigt werden. Der LVA von Vorarlberg hat daher jeweils am Abend bezüglich der im Laufe des Tages nicht hinreichend beantworteten Fragen mit Hilfe von mitgenommenem Powerbook und Drucker eine Zusammenstellung gemacht und die Kopien jeweils am nächsten Tag verteilt. Auf diese Weise konnte sehr viel an mitteleuropäischer Rechtsschutztradition eingebracht werden und den Interessenten aus den jungen Demokratien Mut dazu gemacht werden, geplante Ombuds-Institutionen nicht nur mit wirkungsvollen Kompetenzen auszustatten, sondern auch Beziehungen zwischen den obersten Organen herzustellen. Hierher gehört auch die vom LVA schon seit 11 Jahren urgierte Herstellung einer Beziehung zwischen den Volksanwaltschaften und dem Verwaltungsgerichtshof, die Befugnis, nicht mehr in Geltung stehende Verordnungen auf ihre frühere Gesetzmäßigkeit hin überprüfen lassen zu können und im Falle von erheblichen Auslegungsdifferenzen die Verwaltung zur Änderung ihrer Position bewegen zu können, indem eine Überprüfung ihrer Position durch einen Normenprüfungsantrag eines Volksanwaltes in Aussicht gestellt wird. Österreich ist nun dabei, seine einstmals führende Rolle zu verlieren, da inzwischen Polen, Spanien und Slowenien durch Verwirklichung von letzterem neuere und bessere Maßstäbe gesetzt haben.

Am **20. 9. 1996** nahm der LVA an der Arbeitstagung des Europäischen Ombudsmann-Institutes in Laibach teil, wo im Auftrag des EOI Prof Dr Harald Stolzlechner aus Salzburg ein richtungsweisendes Referat über das Thema der Privatisierung, der Deregulierung, der Flucht aus der Kontrolle durch Ausgliederung aus dem Budget und den Folgen für den Bürger hielt.

Auf der am 21.9.1997 durchgeführten Generalversammlung des EOI wurde der LVA von Vorarlberg zum Präsidenten der Vereinigung gewählt.

Vom **21. bis 24. Oktober 1996** nahm der LVA auf eigene Reisekosten an der VI. Ombudsmann-Weltkonferenz in Buenos Aires teil. Das bemerkenswerteste Ereignis dieser Konferenz waren die Ausführungen des schwedischen Ombudsmannes über seine Befugnis, die Tätigkeit der Gerichte durch Kontrolle des Verfahrensganges und damit im besonderen die Frage der ausreichenden Beweiserhebung zu überprüfen. Diese Befugnis kommt unter den Ombuds-Institutionen weltweit nur ihm und seinem finnischen Kollegen zu. Der Bedarf danach besteht aber nicht nur in diesen Ländern. Aus den zahlreichen Klagen der Bürger über behauptete Unzukömmlichkeiten im Bereiche der Gerichtsbarkeit wird man sich auf Dauer vor einem Nachdenken zu diesem Thema nicht drücken können.

Vom **20. bis 22. Jänner 1997** arbeitete der LVA am „2.Europäischen Workshop nationaler Einrichtungen über Menschenrechtskommissionen und Volksanwaltschaften“ mit und brachte mit Bezug auf die internationalen Papiere „Pariser Prinzipien“ und „Wiener Erklärung“ einen Beitrag (in Englisch und Russisch) ein, der davon ausgeht, daß es nicht eine Frage sein könne, ob „Human Rights Commissions“ oder „Ombudsmen“ eingerichtet werden, sondern nur eine Frage, zu welcher Zeit welchem Organ in welchem Lande die Priorität einzuräumen sein wird, es also nicht auf ein „ob“, sondern nur auf ein „wann“ ankommen kann. Dabei ist noch zu betonen, daß den Human Rights Commissions eine dreifache Funktion zukommt, die sinnvollerweise nicht unbedingt von einer einzigen Kommission dieses Namens ausgeübt werden muß. Das eine ist die „mahnende Funktion“, die darin besteht, die Staaten an die Einhaltung und allenfalls erst an die Pflicht zu Ratifizierung oder Umsetzung internationaler Vertragswerke auf dem Gebiete der Grund- und Menschenrechte zu erinnern und zu gemahnen. Die zweite Funktion ist die „pädagogische Funktion“, nach welcher diese Kommission darauf hinzuarbeiten haben, daß im Erziehungssystem des jeweiligen Staates den Menschenrechten der gebührende Stellenwert beigemessen wird. Erst die dritte Funktion ist diejenige, welche die Straßburger Organe (Kommission und Gerichtshof) für den Individualschutz der Bürger der Konventionsstaaten übernommen haben.

Die vom Kopenhagener Menschenrechtsbüro organisierte Tagung gab auch Gelegenheit zur Orientierung über die Verwirklichung etwa der pädagogischen Funktion einer Menschenrechtskommission oder auch nur eines Menschenrechtsbüros. Dabei war zu beobachten, daß die Menschenrechtserziehung in Dänemark erfreulich - für uns:

beschämend - weit fortgeschritten und ein integrierender Bestandteil schon des Pflichtschulunterrichtes und damit der schulischen Erziehung ist.

Offenkundig aus den Erfahrungen des Workshops von Kischinew wurde der LVA von Vorarlberg ersucht, auch am Folge-Workshop von Kischinew - in Riga - teilzunehmen. Vom **9. bis 11. Mai 1997** nahm der LVA daher am Rigaer UNDP-Workshop teil und leitete die Arbeitsgruppe über die Beziehungen zwischen Ombuds-Institutionen und Gerichtshöfen. Wie die Erfahrung schon zuvor mannigfach gezeigt hatte, kommt jedes Papier völlig anders bei den Empfängern an, wenn es in dessen Sprache gehalten ist. Deshalb hat der Berichtende auch die schriftlichen Unterlagen zu seinem Teil des Seminares wie auch die Conclusiones nicht nur in Englisch, sondern auch in Russisch zur Verfügung gestellt, was nur deshalb möglich war, weil er sich auf seine Kosten von der russisch sprechenden Tochter begleiten ließ, die zum Zwecke der Mitarbeit einen Beobachterstatus hatte und jeden Tag das Erforderliche ins Russische übertragen konnte, was wiederum auf der ins Hotelzimmer mitgebrachten EDV-Reise-Ausstattung in Gedrucktes umgesetzt werden konnte. Anschließend an diese Tagung besuchte der LVA - ausschließlich auf seine eigenen Kosten - die Ombuds-Kommission von Litauen in Vilnius und die Menschenrechtskommission beim Präsidenten der Russischen Föderation in Moskau.

4.5. Abschließende Gedanken zu 12 Jahren Arbeit als Landesvolksanwalt

Die Institution eines Volksanwaltes hat sich aus meiner Erfahrung und Sicht als notwendig und nützlich erwiesen. Die Gründe für den Siegeszug der Idee „Ombudsman“ in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts sind in der Literatur hinlänglich dargelegt und bedürfen keiner großen Wiederholung. Der Kern war das Mißtrauen der Bürger gegenüber einer durch die bis dahin bestanden habenden Rechtsschutzeinrichtungen offenkundig doch nicht hinreichend kontrolliert gewesenen Verwaltung.

Die zweite Hälfte unseres Jahrhunderts ist auch gekennzeichnet durch die weitgehende Durchsetzung der Idee von Rechten, die für jeden Menschen unverzichtbar sein sollen, den sogenannten Menschenrechten, von denen auch klar ist, daß sie nicht unbedingt ident sind mit den zB in Österreich seit 1867 im Staatsgrundgesetz zusammengefaßten Grund- und Freiheitsrechten. Es wird sich in diesem Bereich noch einiges an Klärung ergeben können und müssen. Von den Menschenrechten scheint es dem LVA klar zu sein, daß sie sich nicht nur im rein rechtlichen Bereich konkretisieren, also nicht nur im engeren Bereich der Rechtsanwendung, sondern in vielen anderen, ja in fast allen

Lebensbereichen. Ein vorsichtiges Umhören indiziert zwar, daß die Menschenrechte besonders im Bereiche der Berührung von Exekutivorganen mit dem Bürger in Gefahr sind, aber ebenso ist erstaunlich oft Klage darüber zu hören, daß Angehörige des Richterstandes die Würde dessen nicht hinreichend respektieren, über dessen Sache sie zu urteilen haben und nicht zuletzt ist immer öfter aus dem Bereiche der Begegnung von Angehörigen der Ärzteschaft mit dem Mitmenschen davon zu hören, daß die Würde des Menschen verletzt werde. Menschenrechte reichen also weit über den Radius der Aufgabe eines Ombudsmannes hinaus, sie reichen über die Schule und das Militär bis in unmittelbar die Sphäre der privaten Beziehungen der Menschen zueinander. Für den Volksanwalt sind aus seiner Aufgabenstellung heraus zunächst nur die Gefährdungen und Verletzungen von Menschenrechten maßgeblich, die sich in der Beziehung von Mensch und Staat manifestieren. Wäre das aber nicht doch etwas zu kurz gegriffen? Wieviele Probleme werden erst auf der genannten staatlichen Beziehungsebene relevant, weil die Menschen auf ihren Beziehungsebenen untereinander nicht können und die Menschenrechte vielleicht noch mehr verletzen als dies die öffentliche Verwaltung durch falsche Rechtsanwendung ihnen gegenüber tut! Wäre ein - wenngleich diffuser - Inhalt des Begriffes von Menschenrechten, einbezogen Grund- und Freiheitsrechte im Sinne unserer Bundesverfassung, den Menschen unserer Gesellschaft eine etwas größere Selbstverständlichkeit, der Ruf nach der Hilfe durch den Ombudsman wäre dieser Reflexion um Spürbares weniger stark. Es wird auf Dauer zu wenig sein, daß der Volksanwalt Auskunft und Information gibt, Beschwerden prüft und Kritik an der Verwaltung übt. Seine Auskünfte und Informationen und seine Kritik sind wertvolle und wirksame Mittel der Prävention. Aber seine Prävention setzt zu spät an. Es wäre unabdingbar, die Bewußtseinsbildung um Menschenrechte, um unsere Verfassung, um Rechtsstaat und Billigkeit sehr viel weiter unten - bereits in der Pflichtschule (freilich in didaktisch adäquater Weise) anzusetzen und bis zur universitären Ausbildung - und in dieser verstärkt - fortzusetzen.

Primär aus den Erfahrungen in anderen - in den in Rede stehenden Bereichen keinesfalls weniger entwickelten - Ländern und der Erkenntnis der Defizite in unserer Gesellschaft habe ich mit Frau Bundesministerin für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten und dem Herrn Bundesminister für Wissenschaft und Verkehr ins Einvernehmen gesetzt. Im folgenden darf ich mein Schreiben an Frau Bundesministerin Gehrler wiedergeben, das - mutatis mutandis - in vergleichbarer Weise auch an Herrn Bundesminister Dr Einem erging:

„Sehr geehrte Frau Bundesminister Gehrler!

Einheitliche Dinge lassen sich nicht so leicht aufteilen; so ist es auch mit dem Bemühen um Verwirklichung einer der Humanität und den Menschenrechten verpflichteten Gesellschaft. Weil ich nicht sagen kann, ich nehme in dieser Sache mit Ihnen Kontakt als Volksanwalt auf und nicht sagen kann, ich würde dies nur in meiner Aufgabe als erster Diener der Vereinigung der europäischen Volksanwälte/Ombudsmen (Europäisches Ombudsmann-Institut - kurz: EOI - mit Sitz in Innsbruck) tun, so sei es mir gestattet, schlicht mit meinem eigenen Absender aber aus meinen beiden genannten Funktionen heraus, den Dialog mit Ihnen zu pflegen, zumal ich Ihr der Humanität, den Menschenrechten und der schlichten Nächstenliebe verpflichtetes Engagement für Albanien kenne und in höchstem Maße schätze.

Eigentlicher Anstoß zu diesem Brief sind mein permanenten Gespräche mit den Volksanwälten Europas, besonders im Vorstand des vorerwähnten EOI und im besonderen aber meine Eindrücke von den von UNO-Organisationen regelmäßig veranstalteten Seminaren, Konferenzen und Workshops in Sachen der Menschenrechte. Auf diesen Tagungen, die zwar primär im Hinblick auf die Entwicklung - und Hoffnungen - in unseren östlichen Nachbarländern veranstaltet werden, spielen die Schlußerklärung der Wiener Welt-Menschenrechtskonferenz von 1993 und sodann die sogenannten Pariser Prinzipien eine herausragende Rolle. Deren Ziel ist ein umfassendes Hinarbeiten auf die Realisierung des demokratischen Menschenrechts- und Rechtsstaates - und dies auf der ganzen Breite der Gesellschaft. Daß dabei dem Erziehungswesen eine überragende Rolle zukommt, ergibt sich von selbst

Anlässlich einer solchen Tagung vom Jänner dieses Jahres in Kopenhagen wurde mir durch dortiges Anschauungsmaterial aus dem Primarschulbereich verstärkt bewußt, daß die Erziehung zur Respektierung der Menschenrechte keine alleinige Sache der Erwachsenenbildung sein kann, sondern in den Kinderjahren beginnen wird müssen. Allzuoft wird auch in unserer Gesellschaft zuallererst daran gedacht, welche Rechte dem einzelnen, einem selbst, zustehen. Die Verwirklichung eines demokratischen Menschenrechts- und Rechtsstaates aber muß zumindest zu gleichen Maßen dort ansetzen, wo ich mich frage, welche Rechte dem anderen zustehen, welche ich dem anderen zu gewähren habe und welche Verpflichtungen

ich der Allgemeinheit gegenüber erfüllen muß, soll es auch tatsächlich allen möglich sein, in Frieden, Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit zu leben.

Zum Ende des kommenden Monats wird der Vorstand des EOI zu seiner Frühjahrstagung 1997 in Innsbruck zusammentreten und unter anderem darüber beraten, wie der Umsetzung der genannten Papiere (Wiener Erklärung und Pariser Prinzipien) verstärkt gedient werden kann. Die Vertreter der 9 im Vorstand repräsentierten Länder werden aus diesem Anlaß über die diesbezügliche Situation in den einzelnen Ländern berichten.

Mein Interesse gilt nun der Frage, ob wir uns in Österreich im Bereiche des Unterrichtes - soweit er in Ihr Ressort fällt - schon nähere Gedanken darüber gemacht haben, mit der Erziehung zur Respektierung der Menschenrechte schon in der Volksschule zu beginnen, in Unterrichtsmitteln auf dieses Thema angemessen Bedacht zu nehmen und dieses Ziel auch lehrplanmäßig - allenfalls als integriertes Unterrichtsfach, vergleichbar jenem der politische Bildung - zu berücksichtigen.

Mein Ersuchen um diesbezügliche Information hat keinen wie immer gearteten tagespolitischen Hintergrund, steht mit keiner politischen Bewegung - ich selbst gehöre als Volksanwalt auch keiner politischen Partei an - in Beziehung und dient auch nicht einem "politischen Festnageln" und ist auch keine politische Befragung in einem einer parlamentarischen Anfrage verwandten Sinne, aber auch keine Vorbereitungshandlung hiezu.

Im hier in Betracht kommenden Bereich wird die Umsetzung natürlich sehr unterschiedliche finanzielle Folgen haben. Eine bloße Lehrplanergänzung wird zwar kaum einen nennenswerten Aufwand mit sich bringen, während die Schaffung von Lehrmitteln und die thematische Berücksichtigung in Schulbüchern einen nicht unbedeutenden Aufwand nach sich ziehen würde. Dabei ist mir natürlich auch unsere budgetäre Situation bewußt und meine konkrete Frage geht eher in die Richtung nach Informationen, in welchem zeitlichen Horizont ein Land wie Österreich in diesem Bereich wirksame Aktivitäten im schulischen Bereich setzen wird können.

Mit sehr großem Interesse sehe ich Ihrer geschätzten Rückantwort entgegen, bin aber auch gerne bereit, zur weiteren Erörterung und zur allfälligen Klärung von Unschärfen in meinem heutigen Brief zu einem Besuch in Ihrem Ministerium zur Verfügung zu stehen.

Mit den besten Empfehlungen verbleibe ich Ihr

N. Schwärzler“

Auf den folgenden beiden Seiten seien die beiden Antwortschreiben abgedruckt, die eine ernsthafte Befassung mit dem Thema erkennen lassen und für unser Bildungswesen und unsere Gesellschaft an sich wohl Meilensteine der Entwicklung in Richtung einer Realisierung einer Menschenrechts-Gesellschaft, einer Gesellschaft in Recht und Frieden - nicht nur im Großen - darstellen:

Anläßlich des Verfassungstages 1997 in den Räumen der Böhmisches Hofkanzlei in Wien hat Bundespräsident Dr Klestil in seinen den Festakt eröffnenden Worten mit großer Eindringlichkeit sinngemäß die Frage gestellt, was denn in unserem Erziehungswesen im weitesten Sinne getan werde, um unsere Verfassung und mit ihr die Menschenrechte ins Bewußtseinszentrum unserer Gesellschaft zu stellen. Er verwies auf andere Ländern, in welchen das Bewußtsein um die Errungenschaft der eigenen Verfassung mit ihren grundlegenden Garantien ein bei weitem größeres ist und rief dazu auf, das Versäumte nachzuholen. Es ist dem Landesvolksanwalt bewußt, in wessen Kompetenzen das hier ausgebreitete Anliegen fällt. Seine Bitte ist deshalb an Gesetzgeber und Verwaltung, alles in ihrem Bereich - und es muß lange nicht alles hoheitlich geschehen, da ist für den Förderungsbereich ein hinreichend großer Raum eröffnet - Mögliche zu tun, um im Bewußtsein unserer Gesellschaft die Begriffe Menschenrechte, Grund- und Freiheitsrechte, die diesbezüglichen Kerninhalte der Bundes- und der Landesverfassung, die politische und die gesellschaftliche Toleranz, die Legalität und die Billigkeit fest verankert werden zu lassen, damit die Menschen unseres Landes (die im öffentlichen Dienst stehenden inbegriffen) Tag für Tag für sich und ihre Nächsten daraus zu schöpfen vermögen.

Den zitierten Bundesministern und dem Herrn Bundespräsidenten möchte ich für die konkreten Anstöße in diese Richtung herzlich danken, dem Vorarlberger Landtag und der Landesverwaltung möchte ich gleichfalls für das in diese Richtung - innominat - bereits Getane ein aufrichtiges Danke sagen und als mein Vermächtnis nach 12 Jahren Landesvolksanwalt die Bitte und Anregung unterbreiten, die Bemühungen um eine Menschenrechts-Gesellschaft unverdrossen und verstärkt fortzusetzen, denn in einer

solchen Gesellschaft wird vielleicht eines Tages auch ein Volksanwalt nicht mehr vonnöten sein.

ANHANG

Übersicht darüber, bezüglich welcher Gemeinde von 1985 bis 1997 wieviele Probleme in der Weise deponiert wurden, daß der LVA annehmen mußte, daß eine Beschwerde eingebracht werden wollte. Die Aufzählung sagt allerdings noch nichts darüber aus, ob das Deponierte schließlich auf zum Urteil führte, daß die Beschwerde berechtigt war.

		Dalaas	9	Hard	29
Alberschwende	9	Damüls	7	Hittisau	15
Altach	7	Doren	4	Hochst	26
Andelsbuch	11	Dornbirn	103	Hörbranz	21
Au	11	Düns	2	Hohenems	53
Bartholomäberg	20	Dünserberg	0	Hohenweiler	13
Bezau	12	Egg	18	Innerbraz	2
Bildstein	5	Eichenberg	1	Kennelbach	6
Bizau	0	Feldkirch	80	Klaus	25
Blons	1	Fontanella	0	Klösterle	8
Bludenz	54	Frastanz	15	Koblach	8
Bludesch	13	Fraxern	2	Krumbach	6
Brand	4	Fußach	14	Langen b B	5
Bregenz	96	Gaißau	2	Langenegg	6
Buch	2	Gaschurn	6	Laterns	3
Bürs	7	Göfis	9	Lauterach	25
Bürserberg	13	Götzis	33	Lech	6

Lingenau	5	Röns	4	Sonntag	4
Lochau	30	Röthis	6	Stallehr	0
Lorüns	0	St. Anton i M	3	Sulz	10
Ludesch	6	St. Gallenkirch	8	Sulzberg	4
Lustenau	32	St. Gerold	15	Thüringen	8
Mäder	7	Satteins	11	Thüringerberg	4
Meiningen	5	Schlins	6	Tschagguns	14
Mellau	2	Schnepfau	4	Übersaxen	2
Mittelberg	8	Schnifis	4	Vandans	11
Möggers	7	Schoppernau	4	Viktorsberg	0
Nenzing	26	Schröcken	2	Warth	1
Nüziders	8	Schruns	28	Weiler	14
Raggal	5	Schwarzach	15	Wolfurt	18
Rankweil	23	Schwarzenberg	1	Zwischenwasser	22
Reuthe	0	Sibratsgfall	0		
Riefensberg	5	Silbortal	1		