

Weisungsfreie Verwaltung

Bei einem Juristischen Workshop am 22. März 2012 referierte Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard, Wirtschaftsuniversität Wien, zu aktuellen Fragen der Selbstverwaltung und der weisungsfreien Verwaltung.

Verwaltungsrecht hat wenig mit der Farbenlehre zu tun, aber dennoch wird mit guten Gründen davon gesprochen, dass die Verwaltung in den letzten Jahren durch Entwicklungen wie der Komplexitätssteigerung, der Internationalisierung, der Ökonomisierung und der Privatisierung bunter geworden ist“, sagte Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard, Professor am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht an der Wirtschaftsuniversität Wien. Dadurch sei die Wissenschaft des Verwaltungsrechts vor neue Herausforderungen gestellt.

Durch die Änderung von Art. 20 Abs. 1 und 2 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) im Jahr 2008 sei „ein Herzstück der Legitimation der Verwaltung, nämlich das Weisungsprinzip, in entscheidenden Punkten neu geregelt“ worden. Neue Bestimmungen über die sonstige Selbstverwaltung (Art. 120 a bis c des B-VG) wurden erstmals mit dieser Novelle eingeführt.

Art. 20 Abs. 2 B-VG normiert Fälle zulässiger ein-fachgesetzlich eingerichteter weisungsfreier Verwaltung (unter anderen Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Organe zur Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Organe mit Schieds-, Vermittlungs- und Interessensvertretungsaufgaben, Wahlbehörden), sieht aber auch eine Vorgabe für die Einrichtung solcher Organe vor, nämlich ein angemessenes Aufsichtsrecht der obersten Organe in Form eines Unter-richtungsrechts über Gegen-

stände der Geschäftsführung sowie ein Abberufungsrecht aus wichtigem Grund. Gemäß Art. 52 Abs. 1a B-VG sind die zuständigen Ausschüsse des Nationalrats und des Bundesrats befugt, die Anwesenheit des Leiters eines gemäß Art. 20 Abs. 2 weisungsfreien Organs in den Sitzungen der Ausschüsse zu verlangen und diesen zu allen Gegenständen der Geschäftsführung zu befragen.

Das mögliche Abberufungsrecht im Rahmen des angemessenen Aufsichtsrechts des Art. 20 Abs. 2 aus wichtigen Gründen ist ausgeschlossen bei Rechtsschutzorganen, Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, Organen der Medienüberwachung und Organen, die nach Maßgabe des europäischen Unionsrechts weisungsfrei sind.

„Dies lässt den Rückschluss zu, dass die neuen Formen demokratisch legitimer weisungsfreier Verwaltung differenziert ausgestaltet sind. Diese Differenzierung hat auch Auswirkungen auf den Gestal-



Juristischer Workshop: Matthias Vogl, Harald Eberhard.

tungsspielraum des Gesetzgebers, der diese Formen mischen kann“, erläuterte Eberhard. Etwa im Bereich der Wirtschaftsaufsicht konnten Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag eingerichtet werden, wobei für diese kein Abberufungsrecht im Hinblick auf die entsprechenden Organe gegeben sein dürfe. Für Eberhard hat sich das Demokratiekonzept des B-VG mit der Neufassung des Art. 20 und der Einführung der Art. 120 a bis c B-VG über die sonstige Selbstverwaltung „von der Betonung des Weisungsprinzips als Zentrum demokratischer Verwaltung entfernt.“

Weisungsfreie Verwaltung ist sowohl unter den

Bedingungen des Art. 20 Abs. 2 B-VG als auch jenen für die Selbstverwaltung zulässig.“ Für die Ebene der Vollziehung liegt ein äquivalentes System verschiedener Verwaltungsformen vor.

Auf der Ebene der Rechtssetzung der Verwaltung durch die Erlassung von Verordnungen und Satzungen muss hingegen differenziert werden: Art. 18 Abs. 2 B-VG sieht vor, dass jede Verwaltungsbehörde auf Grund der Gesetze innerhalb ihres Wirkungsbereichs Verordnungen erlassen kann; daher ist die weisungsgebundene Verwaltung auf die Erlassung von Durchführungsverordnungen beschränkt.

Auch die weisungsfreien Behörden im Sinne des Art. 20 Abs. 2 B-VG unterliegen diesen Regeln. Bei der generellen Rechtssetzung durch die Selbstverwaltung besteht ebenfalls eine Bindung an Gesetze und nicht überall eine vollständige Autonomie. „Rechtssetzung soll nur dort autonom stattfinden, wo es eine entsprechende Legitimation gibt.“

Für Eberhard liegt eine Besonderheit der Selbstverwaltung in der Komponente der besonderen demokratischen Legitimation, die aufgabenbezogen größere Gestaltungsspielräume in der Rechtssetzung durch Satzungen erlaubt: „Im Nebeneinander von verschiedenen Legitimationssträngen sowie von allgemeinen und besonderen Vertretungskörpern sollte keine Einschränkung von Demokratie gesehen werden, sondern gerade deren Weiterentwicklung.“

Manfred Pernsteiner

ZUR PERSON



Harald Eberhard, geboren 1978, absolvierte von 1997 und 2002 das Diplom- und das Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften in Wien. Bis 2008 war er Universitätsassistent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien. Von 2008 bis 2011 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Verfassungs-

gerichtshof. Nach seiner Habilitation zum Thema Selbstverwaltung erhielt er im Oktober 2010 die Lehrbefugnis für die Fächer Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht an der Universität Wien.

Seit 1. Oktober 2011 ist Harald Eberhard Professor am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht der Wirtschaftsuniversität (WU) Wien.