

# Bedenken des VfGH gegen weisungsfreie Kollegialbehörden

by Andreas Foglar-Deinhardstein, Austria

## Die Einrichtung solcher Behörden bedarf in Zukunft einer besonderen Begründung.

Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) vom 24.2.1999 (B 1625/98) hat in den Medien breite Resonanz gefunden. Mit diesem Erkenntnis wurde die Zuweisung von Frequenzen aus dem DCS 1800-Bereich an die Mobilkom für das Gebiet von Wien vom VfGH bestätigt. Der VfGH hat sich darin aber nicht nur mit den - sehr speziellen - telekommunikationsrechtlichen Problemen des Anlaßfalles befaßt, sondern auch zwei sehr grundsätzliche Aussagen gemacht, die weit darüber hinausreichen: Einerseits wurde ein - im Gesetz nicht vorgesehener - Rechtszug gegen Entscheidungen der Telekom-Control-Kommission an den VwGH eröffnet. Dies wurde damit begründet, daß das EU-Recht eine "Einspruchsmöglichkeit" gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde verlangt und insoweit dem österreichischen (Verfassungs-) Recht vorgeht. Während dieses Ergebnis zwar überaus wichtig ist, sich aber auf den Sektor Telekommunikation beschränkt, geht die Bedeutung der anderen Aussage viel weiter: Der VfGH äußert nämlich generelle Bedenken gegen die Einrichtung sogenannter "weisungsfreier Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag" im Sinne von Art. 133 Z. 4 B-VG. Wie er hervorhebt, steigt nicht nur deren Zahl, sondern auch das Gewicht der von ihnen zu besorgenden Angelegenheiten immer mehr an.

## Weisungsfreie Kollegialbehörden

Die Bundesverfassung sieht in Art. 20 Abs. 2 vor, daß der Bundes- oder Landesgesetzgeber Kollegialbehörden schaffen kann, denen mindestens ein aktiver Richter angehören muß, deren übrige Mitglieder ebenfalls weisungsfrei gestellt sind und deren Entscheidungen keinem ordentlichen Rechtsmittel unterliegen. Gegen Bescheide dieser weisungsfreien Kollegialbehörden kann der VwGH gemäß Art. 133 Z. 4 B-VG nur dann angerufen werden, wenn der Gesetzgeber dies ausdrücklich für zulässig erklärt. Beispiele für derartige Behörden sind die Grundverkehrsbehörden, die Datenschutzkommission, das Bundesvergabeamt, der Umweltsenat, die Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes und - aus jüngster Zeit - die Übernahmekommission. Die Einrichtung solcher Behörden sollte der Versachlichung und Entpolitisierung von Entscheidungen dienen. In der Praxis wurden diese Erwartungen aber nur zum Teil erfüllt, dies nicht zuletzt deshalb, weil derartige Behörden vorwiegend mit Interessenvertretern besetzt sind. Darüber hinaus wird vom VfGH aufgezeigt, daß den (erhofften) Vorteilen der weisungsfreien Kollegialbehörden auch gewichtige Nachteile gegenüberstehen.

## Die Bedenken des VfGH

Im Anschluß an ein älteres Erkenntnis, in dem ähnliche Bedenken bereits angedeutet wurden, hebt der VfGH hervor, daß die Kollegialbehörden in zweifacher Hinsicht problematisch erscheinen: Einerseits besteht das Korrelat zu ihrer Weisungsfreiheit darin, daß die obersten Verwaltungsorgane (Bundesminister, Landesregierungen) nicht für ihre Entscheidungen verantwortlich gemacht werden können. Durch die Zunahme derartiger Kollegialbehörden wird somit die Ministerverantwortung immer mehr ausgehöhlt, was insbesondere die parlamentarische Kontrolle sukzessive entwerten kann. Andererseits können Entscheidungen dieser Kollegialbehörden nicht auf ihre Gesetzmäßigkeit überprüft werden, falls der Gesetzgeber nicht ausnahmsweise eine Beschwerde an den VwGH zuläßt. Die Möglichkeit einer Beschwerde an den VfGH, der nur Verletzungen von Verfassungsbestimmungen aufgreifen darf, kann diesen fehlenden Rechtsschutz nicht ausgleichen. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, wenn die Kollegialbehörde selbst - wie dies etwa für die Telekom-Control-Kommission zutrifft - als einzige Instanz entscheidet.

## Die Konsequenzen

Der VfGH betont, daß "Ausmaß und Gewicht der von Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag zu besorgenden Aufgaben sich der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen inzwischen so weit genähert haben, daß die Einrichtung solcher Behörden nach beiden Richtungen (Entzug aus der Ministerverantwortung und der Kontrolle durch den VwGH) bereits einer besonderen Rechtfertigung durch gewichtige Gründe bedarf". Im konkreten Fall der Telekom-Control-Kommission nahm der VfGH allerdings "angesichts der Eigenart des ihr zugewiesenen Sachbereiches" eine entsprechende

Rechtfertigung an: Die Regulierungsaufgaben im Bereich der Telekommunikation seien ein weitgehend neuer Verwaltungsbereich, der nicht nur juristischen und wirtschaftlichen, sondern auch technischen Sachverstand erfordere. Überdies habe die Telekom-Control-Kommission regelmäßig auch über "civil rights" im Sinne des Art. 6 EMRK zu entscheiden. Der Kontrolle durch den VfGH ist sie nach Ansicht des VfGH ohnedies unterworfen.

### **Ausblick**

Das Erkenntnis des VfGH ist als deutliche Warnung an den Gesetzgeber zu verstehen. In Zukunft wird die Schaffung von weisungsfreien Kollegialbehörden in jedem Einzelfall einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Insbesondere erscheint die Tatsache allein, daß eine Kollegialbehörde weisungsfrei ist, dem VfGH offenbar nicht (mehr) ausreichend, um den Ausschluß des Rechtszugs an den VfGH zu rechtfertigen. Im Zweifel wird dem Gesetzgeber daher zu empfehlen sein, zumindest diesen zuzulassen, wobei aber die Ausnahme von der Ministerverantwortung immer noch einer entsprechenden Begründung bedürfte.

Offen ist die Frage, ob der VfGH auch daran denkt, bereits etablierte Kollegialbehörden auf ihre Rechtfertigung zu überprüfen, oder diese Kontrolle nur auf zukünftig neu geschaffene erstrecken möchte. Diesbezüglich bleibt die weitere Entwicklung der Judikatur mit Spannung abzuwarten.

*Dr. Andreas Foglar-Deinhardstein ist Rechtsanwalt in Wien und war am Verfahren vor dem VfGH als Parteienvertreter beteiligt.*