



# **Aufsicht, Kontrolle und parlamentarische Verantwortung in der „Agency-Verwaltung“**

---

Herbstveranstaltung der ÖVG

Graz 15. 9. 2011

**Univ.-Prof. Dr. Nicolas Raschauer**



# I. Begriffsabgrenzung

- „**Agency-Verwaltung**“: Durchführung (Anwendung) von Unionsrecht durch Mitgliedstaaten und ihre Organe
- „verlängerter Arm“ für Union (funktionelle Zurechnung) → „**agency**“
- Nationale Behörden dabei entweder innerstaatliches Recht an, das Unionsrecht umsetzt, oder vollziehen unmittelbar anwendbares Unionsrecht.



## II. Einstiegsthese

---

- Rezente Regulierungsinitiativen, zB Energieregulierung, Finanzmarktrecht
- Trend des Unionsrechts: Übertragung der Koordination und Konkretisierung der Anwendung und Durchführung des Regulierungsrechts (auch) auf EU-Regulierungsagenturen
- Vertikale Verwaltungskooperation: Effektivierung der Vollziehung von Unionsrecht durch Erlassung von guidelines und Regulierungsstandards (Art 291 AEUV)
  - Für nationale Regulatoren zunehmend rechtlich, nicht bloß faktisch bindend.
  - Begleitende Kontrolle und Steuerung nationaler Vollziehungsorgane durch vorgeschaltete EU-Regulierungsagenturen



## III. Agency-Verwaltung und Staatsaufsicht - 1

- ...am Beispiel der Regulierungsverwaltung des Bundes
- *Dienstaufsicht* versus *Rechtsaufsicht*
- Zwei **Organisationsmodelle** auf Bundesebene:
  - *Ministerialverwaltung* (zB Glücksspiel): Verantwortung des BM gegenüber Parlament (Art 74 B-VG), umfassende Weisungs- und Steuerungskompetenz des BM (Art 19 Abs 1, 20 Abs 1, 69, 77 Abs 1 und 102 Abs 1 B-VG). Aspekte der Dienst- und Rechtsaufsicht von Spitze zur Basis, auch hinsichtlich dezentralisierter Ämter, vollumfänglich verwirklicht (nach B-VG „Regel“).
  - Moderne staatliche *Regulierungsverwaltung* außerhalb Ministerialverwaltung: idR unabhängige ausgegliederte Organe (Art 20 Abs 2 B-VG), staatliche Rechtsaufsicht, aber kaum Dienstaufsicht



## III. Agency-Verwaltung und Staatsaufsicht - 2

- Regulierungsverwaltung und staatliche Rechtsaufsicht:
- Qualifizierte Unabhängigkeit des Regulators von Staat und Privat.
  - Freiheit von staatlichen Weisungen und Freiheit von jeglichem Einfluss der Beaufsichtigten, nicht aber von sonstigen staatlichen Aufsichtsrechten.
  - Daher **angemessene Ingerenzbefugnisse** des obersten Organs; weiterhin bestehende parlamentarische Verantwortlichkeit des ressortzuständig obersten Organs
  - Parlamentarische Verantwortlichkeit nur soweit, als Ingerenzbefugnisse bestehen



## III. Agency-Verwaltung und Staatsaufsicht - 3

- **Intensität der Rechtsaufsicht** bei unabhängigen Organen:
  - **Kollegialbehörden** (Art 20 Abs 2 Z 3 B-VG): Information über Geschäftsführung, nicht aber Abberufung der Leitungsorgane (Art 6 Abs 1 EMRK: Eingriff in Unabhängigkeit).
  - **Organe sonstiger Wirtschaftsaufsicht** (Art 20 Abs 2 Z 5 B-VG): Informationsrechte und Recht, Leitungsorgane abzurufen.
  - **Art 20 Abs 2 Z 8 B-VG**: s zu Kollegialbehörden
  
- Falls im Einzelfall zusätzlich erforderlich (...“angemessen“): VO-Prüfrecht, Amtsbeschwerde... (Beurteilungsprärogative des Materiengesetzgebers)



## III. Agency-Verwaltung und Staatsaufsicht - 4

- **Aber:** Umdenkprozess erforderlich.
- Energierecht, Datenschutzrecht... → *völlige* Unabhängigkeit des Regulators
  - Mittelbare staatliche Einflüsse problematisch (zB Informationsrechte nach Art 20 Abs 2 B-VG)
- Extensive Interpretation des EuGH (C-518/07)
- Wie ist Staatsaufsicht in diesen Sektoren zu reorganisieren?
  - Beachte va auch Vertragsverletzungsverfahren Kommission / Ö wegen Art 28 DSRL 95/46/EG
- Alternative (lt EuGH): Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle?



## IV. Agency-Verwaltung und parlamentarische Kontrolle

---

- Art 52 Abs 1a B-VG: NR/BR → Ladung, Befragung der Leiter eines unabhängigen Organs
  - Zumeist wenig effektiv (Amtsverschwiegenheit, Datenschutz...).
  - „Systemänderung“?
- Datenschutz/Energierrecht: Kombination zwischen Staatsaufsicht und parlamentarischer Kontrolle?
  - Etwa Amtsbeschwerderecht und Verordnungsprüfung BM?
  - EuGH: Ernennung Leitungspersonal durch Parlament →
  - qualifizierte Rechenschaftspflichten gegenüber Parlament?  
(Amtsverschwiegenheit würde nicht greifen; vgl Art 20 Abs 3 B-VG).





## V. Agency-Verwaltung und rechtliche Kontrolle

---

- Moderne subnormative Handlungsformen lassen Kontrolle der Höchstgerichte weitgehend leerlaufen → Gebot einer zeitnahen Verwaltungsreform
- Zunehmend unionsrechtlich determinierte Verfahrensarten vor Regulatoren → Loslösung aus Verwaltungskontrolle
  - Verfassungsrechtlich zumeist unproblematisch, freilich rechtspolitisch diskutabel (systemwidrige Aufgabenzuweisung an Staatsfunktion Verwaltung).
- Zunehmende Steuerung der nationalen Verwaltung durch europäische Vorgaben (Leitlinien, Regulierungsstandards)
  - Möglichkeit der nachprüfenden Kontrolle durch VwGH wird „ausgehöhlt“
  - „Auffangnetz“: Mitgliedstaaten wirkend zunehmen an Erlassung der Standards mit (zB in Agenturen)
  - Auslegung durch EuGH qua Art 267 AEUV



## **VI. Resümee**

---

- Zustand des B-VG: (mehr als) „funktionsfähig“
- „Systemupdate“ der Bundesverfassung?