

*Leitsätze des Referenten über:*

**Selbstverwaltung**

*I. Einleitung*

- 1) Was Selbstverwaltung ist, darüber hat die Staatsrechtslehre in einem langen, mühevollen Prozess weitgehend Einigkeit erzielt. Es handelt sich um die Ausübung der Staatsfunktion Verwaltung durch von der übrigen Staatsorganisation unabhängige, dezentralisierte Rechtsträger, deren Organe nach demokratischen Grundsätzen bestellt sind und unter einer Aufsicht durch andere staatliche Rechtsträger stehen.*
- 2) Selbstverwaltung setzt begrifflich voraus, dass es eine andere (staatliche) Autorität gibt, die jene Angelegenheiten, welche Gegenstand der Tätigkeit des Selbstverwaltungskörpers sind, an dessen Stelle erledigen könnte.*
- 3) Selbstverwaltung bedeutet nicht die Verwaltung des Individuums durch sich selbst, sondern einer bestimmten Angelegenheit durch die im Selbstverwaltungskörper zusammengefasste Gemeinschaft.*

*II. Erscheinungsformen der Selbstverwaltung*

- 4) Zu unterscheiden sind territoriale und nicht-territoriale (funktionale) Selbstverwaltung. Zu ersterer zählen die Gemeinden und andere Formen kommunaler Selbstverwaltung.*
- 5) Die funktionale Selbstverwaltung ist systematisch schwieriger zu erfassen. Man kann zwischen wirtschaftlicher, sozialer, grundrechtsgetragener (kultureller) Selbstverwaltung unterscheiden, es bleiben dennoch unzählige weitere Erscheinungsformen der Selbstverwaltung zurück, für die noch eigene Begrifflichkeiten gesucht werden können.*

*III. Entwicklung und Funktionswandel der Selbstverwaltung*

- 6) Kristallisationspunkt früher Selbstverwaltung ist die mittelalterliche Stadt. Dies nicht nur in territorialer Hinsicht als kommunale Selbstverwaltung, sondern auch in funktionaler Hinsicht durch die Zunftorganisationen. Letzteren stand im ländlichen Raum die Nutzung der Allmende durch die Bauern gegenüber. Knappschaften vermittelten eine Art von sozialer Selbstverwaltung, und die Universitäten verkörperten Ansätze der Hochschulselbstverwaltung. Diese frühen Formen von Selbstverwaltung substituierten den Staat.*
- 7) Das „Jahrhundert der Selbstverwaltung“ wurde durch die der Entdeckung der Gemeindeautonomie eingeleitet, die freilich vorerst noch unter Kuratel stand. Nach 1848 war die freie Gemeinde Muster der Selbstverwaltung, bis von Lorenz von Stein auch andere Körperschaften als Träger der Selbstverwaltung entdeckt wurden. Selbstverwaltung war in dieser Phase eine dem Staat abgetrotzte Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der Gemeinschaft, die sonst auch vom Staat hätte erledigt werden können.*
- 8) Besondere Anziehungskraft übte für die Theoretiker der Selbstverwaltung das Konzept des englischen „selfgovernment“ aus. Dieses auf Ehrenamtlichkeit beruhende Modell kommunaler Verwaltung wurde idealisierend dargestellt und musste in einen Konflikt mit den Erfordernissen einer professionalisierten Verwaltung geraten.*
- 9) Das österreichische B-VG erwähnte in seiner Ursprungsfassung vom 1. Oktober 1920 bis zur B-VG-Nov. 2008 die funktionale Selbstverwaltung mit keinem Wort, sondern*

setzte ihre Existenz voraus. Dennoch bereitete das Schweigen der Bundesverfassung vor allem der Lehre zum Teil große Probleme, während der VfGH schließlich von einer vom Bundesverfassungsgesetzgeber des Jahres 1920 vorgefundenen Selbstverwaltung ausging.

- 10) In ähnlicher Weise schwiegen und schweigen Weimarer Verfassung, Grundgesetz und Schweizerische Bundesverfassung zur funktionalen Selbstverwaltung. Die Judikaturlinie des BVerfG ähnelt jener des VfGH in der Anerkennung der funktionalen Selbstverwaltung durchaus.
- 11) Aus diesem „judge-made-selfgovernment“ ergaben sich sowohl in Deutschland als auch in Österreich die Vorgaben für die funktionale Selbstverwaltung, freilich ohne dass dadurch ein grundlegendes Problem behoben werden konnte: Die Selbstverwaltung ist längst nicht mehr Residuum bürgerlicher Freiheit, sondern durch das demokratisch erzeugte Recht zur Professionalisierung und zur Selbstreflexion ihrer Existenz gezwungen.
- 12) Die verfassungsrechtliche Positivierung der „sonstigen Selbstverwaltung“ mit der B-VG-Nov. 2008 in Österreich scheint die Selbstverwaltung auf den ersten Blick der Notwendigkeit zur Selbstreflexion ebenso enthoben zu haben wie sie jegliche Diskussion über die Pflichtmitgliedschaft im Selbstverwaltungskörper im Keim erstickt. Das ist, wie noch zu zeigen sein wird, allerdings nur der erste Blick.

#### IV. Die Positivierung der Selbstverwaltung und ihre Folgen

- 13) Am Beispiel der Organisationsreform der österreichischen Sozialversicherung 2019 lässt sich demonstrieren, dass nicht nur die Abgrenzung des Kreises der Gemeinschaft des Selbstverwaltungskörpers Probleme bereiten kann, sondern auch die Gewichtung ihrer demokratischen Mitwirkungsrechte. Die „demokratischen Grundsätze“ des Art. 120c Abs. 1 B-VG sind ein dehnbarer Begriff.
- 14) Mit der Selbstverwaltung ist häufig, aber nicht immer die autonome Satzungsbefugnis verknüpft. Diese qualifiziert der VfGH als Verordnungen, freilich nicht in jedem Fall, wie sich am Beispiel der österreichischen Agrargemeinschaften demonstrieren lässt. In diesen erblickt der VfGH unter Berufung auf Art. 120c Abs. 1 B-VG nunmehr im Gegensatz zu früherer Rechtsprechung Selbstverwaltungskörper.
- 15) Die demokratische Organisation der universitären Verwaltung in Österreich entspricht nicht den Anforderungen, die Art. 120c Abs. 1 B-VG an Selbstverwaltungskörper stellt. Zu Recht zählt sie daher nicht zur sonstigen Selbstverwaltung des B-VG, sondern wird in einem von dieser gesonderten Abschnitt geregelt. Die universitäre Verwaltung in Österreich ist selbstverwaltungsähnlich, jedoch nicht mehr.

#### V. Selbstverwaltung und verfasste Freiheit

- 16) Die Einrichtung eines Selbstverwaltungskörpers wirft mehrere Perspektiven auf: Einerseits ist das Interesse der Gemeinschaft, ihre Angelegenheiten selbst verwalten zu dürfen (Mayer/Laband!), dem Interesse der Allgemeinheit, ihre Angelegenheiten nicht von einer fremden Autorität verwalten zu lassen, gegenüber zu stellen. Andererseits gibt es die Perspektive der in einem Selbstverwaltungskörper verfassten Individuen, weder in einen Selbstverwaltungskörper gezwungen zu werden noch ihre Angelegenheiten überhaupt verwalten zu lassen.
- 17) Dogmatik und Rechtsprechung stellen für die Problemlösung nur wenige hilfreiche Leitlinien auf: Sowohl das Sachlichkeitsgebot wie auch das Effizienzprinzip verbleiben angesichts der bestehenden Praxis im Ergebnis unscharf. Das Subsidiaritätsprinzip

*wäre ein geeigneter Maßstab, ist aber verfassungsrechtlich nicht als Prüfungsmaßstab positiviert und müsste daher als Teil der Sachlichkeitsprüfung verstanden werden. Der Gesetzgeber hat einen großen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum.*

- 18) Einzuengen ist dieser Gestaltungsspielraum mit Blick auf die Grundrechte des Individuums: Der Gesetzgeber darf nicht nur die Alternative vor Augen haben, ob die Angelegenheit in der staatlichen Verwaltungsorganisation oder in einem Selbstverwaltungskörper behandelt wird, er muss auch prüfen, ob und nach welchen Maßstäben die Angelegenheit überhaupt der Staatsfunktion Verwaltung überantwortet werden soll.*
- 19) Diese liberale Perspektive nimmt Bedacht darauf, dass Selbstverwaltung nicht die Interessenwahrnehmung etwa durch Vereine beschränken soll, nicht ohne besondere sachliche Rechtfertigung das Berufsrecht disziplinarrechtlich regelt und Mitgliedschaft nur dort erzwingt, wo es im überwiegenden Interesse der im Selbstverwaltungskörper mediatisierten Individuen gelegen ist.*