

In memoriam Heinz Schäffer

25. April 1941 – 1. Dezember 2008

Online veröffentlicht: 20. 2. 2009
© Springer-Verlag 2009

Am 1. 12. 2008 verstarb o.Univ.-Prof. Dr. Heinz Schäffer, langjähriges und renommiertes Mitglied der RW-Fakultät der Universität Salzburg, nach kurzer, schwerer Krankheit, im 68. Lebensjahr. Mit seinem plötzlichen Tod haben die Universität Salzburg, gleichermaßen wie die Fachöffentlichkeit, einen hochgeschätzten Lehrer und renommierten Wissenschaftler verloren.

Nach Abschluss des Studiums an der Universität Wien (1964) und weiteren Studien in Freiburg i. B. (vergleichendes ausländisches öffentliches Recht) und in Luxemburg (Europarecht) habilitierte sich Schäffer 1971 an der Universität Wien bei Erwin Melichar, zunächst mit einer Arbeit über „Verfassungsinterpretation in Österreich“ und sodann mit einer weiteren Arbeit über „Koordination in der öffentlichen Verwaltung“ für die Fächer „Allgemeine Staatslehre, Österreichisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht“. Es folgten einige Jahre praktischer Tätigkeit, zunächst im Unterrichtsministerium, anschließend von 1973 bis 1976 im Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst. 1976 folgte Schäffer einem Ruf auf eine Professur für „Öffentliches Recht mit besonderer Berücksichtigung des Wirtschaftsverwaltungsrechts“ an die Universität Salzburg. Er war in der Folge auf mehreren Berufungsvorschlägen anderer Universitäten, ua der Universität Wien (1983, 1989, 1997); 1995 lehnte er einen Ruf an die Universität Linz ab. Salzburg war Schäffer inzwischen zur „akademischen Heimat“ geworden. Hier bekleidete er zahlreiche akademische Funktionen, als Dekan (1979/1981), als (mehrmaliger) Vorstand des Instituts für Verfassungs- und Verwaltungsrecht, als Kurienvorsitzender und Sprecher der Professorenschaft (1996–2000) sowie als Vorsitzender des Fakultätskollegiums (1998–2000). In diesen 32 Jahren seiner Tätigkeit an der Universität Salzburg entfaltete er eine reiche Lehr- und Forschungstätigkeit.

Schäffers beeindruckendes wissenschaftliches Oeuvre umfasst rund 40 selbstständige Publikationen (Bücher, Festschriften etc) und ca 370 wissenschaftliche Aufsätze und Beiträge in Sammelwerken. Unbeschadet der zahlreichen behandelten Themenstellungen lassen sich Schwerpunkte im wissenschaftlichen Werk Heinz Schäffers ausmachen, die – jedenfalls teilweise – bis auf seine beiden Habilitationsschriften zurückverfolgt werden können. So hat er bereits in seiner Habilitationsschrift über

„Verfassungsinterpretation in Österreich“ (1971) besondere Strukturmerkmale des Verfassungsrechts und daraus resultierende besondere Interpretationsmethoden (zB Versteinerungstheorie) kritisch analysiert und erstmals übersichtlich dargestellt. Es folgte rasch das Gutachten zum 5. Österreichischen Juristentag über „Rechtsquellen und Rechtsanwendung“ (1973), in welchem er – unter Orientierung an der Reinen Rechtslehre – kritisch zB zum Kollektivvertrag als „Rechtsquelle“ sowie zum Gewohnheits- und Richterrecht Stellung bezog. Rechtstheoretische Fragen griff Schäffer auch später immer wieder auf und konnte seine Ansichten weiterentwickeln und verfeinern, so zB in einem umfassenden Beitrag über die Interpretation in der B-VG-Festschrift (1980) oder erst jüngst in der richtungweisenden Arbeit über „Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung und Anwendungsvorrang am Beispiel des Verfahrensrechts“ in Holoubek/Lang (Hrsg), Gemeinschaftsrecht und Abgabeverfahren (2006).

Mit dem Interesse für Strukturfragen des Rechts hängt ein weiterer Schwerpunkt im Schäffer'schen Wirken zusammen, nämlich sein Engagement für die Gesetzgebungstheorie. Anfangs ging es dabei vornehmlich um theoretische Grundsatzfragen, zB inwieweit rechtswissenschaftliche Aussagen zur Gesetzgebung überhaupt möglich sind. Schäffer hat in zahlreichen Beiträgen, so etwa in der von ihm herausgegebenen „Theorie der Rechtsetzung“ (1998) namhafte wissenschaftstheoretische und methodologische Wegweisungen für dieses Fach erarbeitet. Er bemühte sich unablässig darum, die Gesetzgebungslehre als wissenschaftliches Fach in Staatspraxis und akademischem Unterricht zu etablieren. Wesentlich trug dazu die Gründung der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre bei, deren Vorsitz er im Wesentlichen seit 1982 innehatte. Im Rahmen dieser Gesellschaft wurden auf seine Initiative zahlreiche Vorträge und Symposien zu aktuellen Themen der Gesetzgebungspraxis abgehalten und damit entscheidend zur Weiterentwicklung der Gesetzgebungslehre als wissenschaftliches Fach beigetragen.

Mit dem Engagement für Gesetzgebungslehre hängen zwei weitere Arbeitsschwerpunkte Schäffers zusammen. In seiner Arbeit „Über Wert und Wirkungsmöglichkeiten von legistischen Richtlinien“ (ÖJZ 1991, 1 ff) plädierte Schäffer für strikte Anwendung derartiger Richtlinien und leitete daraus rechtspolitische Postulate für die Erlassung klarer, übersichtlicher und verständlicher Gesetze ab. Dazu war Schäffer prädestiniert wie kaum ein anderer, zumal er sich als langjähriger Herausgeber der Gesetzessammlung „Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze“ (Beck/Manz-Verlag) einen Überblick über die Entwicklung des Bundesrechts verschaffen und auf dabei entdeckte Fehler, Brüche und Unachtsamkeiten der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes aufmerksam machen konnte.

Ausgehend von der Gesetzgebungslehre ergab sich für Schäffer immer wieder auch Gelegenheit, Themen des Parlamentsrechts aufzugreifen. Frucht dieser Arbeit sind etwa die Schriften zur „Kontrollfunktion der Landesparlamente“ (1994) oder die von ihm herausgegebene Schrift über „Untersuchungsausschüsse“ (1995). Hierher gehören ferner seine frühe (im Auftrag der Salzburger Landesregierung erstellte) Arbeit über Verfassungsfragen der Briefwahl (1979) sowie sein allseits beachtetes Referat auf der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer in Freiburg (1985) zum Thema „Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?“, eine politologisch orientierte Arbeit, in welcher er kritisch zur parteienstaatlichen „Verkrustung“ westlicher Demokratien Stellung bezogen hat.

Heinz Schäffer hat sich gleichermaßen als Mensch wie als Staatsrechtslehrer stets für die Stärkung des Bundesstaatsprinzips eingesetzt. Diese Grundhaltung schlug insofern auf sein wissenschaftliches Werk durch, als zahlreiche seiner Arbeiten dem Thema des Föderalismus gewidmet sind. Standen dabei in früheren Arbeiten Kompetenzfragen und der Bundesrat im Vordergrund, so wandte sich Schäffer in jüngeren Beiträgen vermehrt der Einbindung der Bundesländer in den Prozess der europäischen Integration zu. Erwähnt seien etwa die Arbeit über den Verfassungsvertrag und die Reform des Rechtsetzungssystems in der EU (2005) oder ein Beitrag über die Beteiligung der österreichischen Länder an der Willensbildung der EU (in einem Symposium beim Bayerischen Landtag, 2001) sowie sein früherer Beitrag über „Europa und die österreichische Bundesstaatlichkeit“ (Referat am 13. Symposium der Alexander von Humboldt Stiftung, 1993, erschienen 1995). Über die Annäherung Österreichs an die EU und mögliche Folgewirkungen für den Föderalismus hatte Schäffer bereits in der Zeitschrift für Schweizerisches Recht (1994) geschrieben. Das Thema kehrt wieder in seinem Beitrag zur Schambeck-Festschrift mit dem Titel „Die Länder-Mitwirkung in Angelegenheiten der Europäischen Integration“ (1994). Mit der Beteiligung Österreichs an der europäischen Rechtsetzung beschäftigte sich auch sein umfangreiches Referat vor der Österreichischen Juristenkommission (1995). Schließlich gehörte Schäffer einer aus wenigen namhaften Verfassungsexperten bestehenden, im BKA eingerichteten Arbeitsgruppe zur „Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung“ (Strukturreformkommission) an. Sein umfassendes Gutachten behandelte die „Bundesstaatlichen Kompetenzverteilungssysteme im rechtsvergleichenden Überblick“ (erschieden in „Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich“, 1998) und sollte rechtspolitische Alternativen für die Weiterentwicklung der Kompetenzverteilung nach dem B-VG aufzeigen.

Beim Schwerpunktthema Föderalismus ging es Schäffer aber nicht nur um Fragen der Kompetenzaufteilung und der Beteiligung der Länder an der staatlichen Willensbildung, sondern auch um gerechte Verteilung der Finanzmasse im Bundesstaat, also um finanzverfassungsrechtliche Fragen. Dazu sei beispielhaft auf jüngere Arbeiten hingewiesen, wie etwa auf den Beitrag „Allgemeine Begutachtung und Konsultationsmechanismus in Österreich“ (2005) oder auf die richtungweisende Arbeit über „Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt“ (ZÖR 2001, 145ff). Einen bestechenden Überblick über die Finanzverfassung gibt der Beitrag „Das österreichische Finanzsystem“ in einem von Merten herausgegebenen Sammelwerk (2001).

Neben diesem thematischen Schwerpunkt im Verfassungsrecht hat Schäffer aber auch interessante Arbeiten zu den Grundrechten sowie zur verfassungsrechtlichen Judikatur-Analyse (vielfach auch in rechtsvergleichender Perspektive) geliefert.

In seinen verwaltungsrechtlichen Arbeiten beschäftigte sich Schäffer hauptsächlich mit Themenstellungen des Raumordnungs- und Planungsrechts, des öffentlichen Wirtschaftsrechts (namentlich des Wirtschaftsaufsichtsrechts), des Dienstrechts und mit Fragen der Verwaltungslehre. Hervorzuheben sind zunächst die gemeinsam mit Rill im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz erstellten, wegweisenden Gutachten über „Planungskoordinierung im Raumordnungsrecht“ (1975) sowie „Investitionsplanung und Raumordnung“ (1979).

Auf dem Gebiet des Wirtschaftsrechts machte Schäffer zunächst mit einem viel beachteten, dreiteiligen Aufsatz über Wirtschaftsaufsichtsrecht (ÖZW 1978, 1979) auf

sich aufmerksam. Darin werden rechtstheoretische wie rechtsdogmatische Grundfragen des Wirtschaftsaufsichtsrechts für Österreich erstmals umfassend behandelt. Das Thema ist ihm zu einem „Leibthema“ geworden. Schäffer hat die Rechtsentwicklung auf diesem Gebiet genau beobachtet und das Thema immer wieder neu aufgegriffen, so zB mit seinem Beitrag über Bankenaufsicht im Bankarchiv 33 (1985) oder mit der grundrechtlich orientierten Arbeit über „Wirtschaftsfreiheit – Wirtschaftsaufsicht“ (in Machacek/Pahr/Stadler [Hrsg], Grundrechte in Österreich, 1991) bzw mit der umfassenden Bearbeitung des Wirtschaftsaufsichtsrechts im führenden Wirtschaftsrechtslehrbuch (Raschauer, Grundriss des Österreichisches Wirtschaftsrecht², 181 ff).

Schon seine Habilitationsarbeit (zum Verwaltungsrecht) über „Koordination in der öffentlichen Verwaltung“ (1971) war überwiegend verwaltungswissenschaftlich orientiert. Diesen verwaltungswissenschaftlichen Ansatz entwickelte Schäffer in zahlreichen Arbeiten weiter, wobei inhaltliche Verbindungsstränge zur Gesetzgebungslehre erkennbar werden. Verwiesen sei etwa auf seinen Beitrag in der FS-König über „Verwaltungsinnovation durch E-Government“ (2004) sowie auf seine Stellungnahme zur „Verwaltungsmodernisierung als Herausforderung an die Gesetzgebung“ in einer Broschüre des BMWA (ferner ein ähnliches Thema behandelnd auf einem Symposium des Landes Salzburg 1998). Zum Thema gehören ein weiterer Aufsatz über „Neue Technologien in der öffentlichen Verwaltung Österreichs“ (DÖV 1988), ein Beitrag über „Probleme der Verwaltungsreform bei Bund und Ländern“ (Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988) oder etwa ein Statement zum Tagungsthema „Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem“ in VVDStRL 46, 1988. Erwähnenswert sind ferner zahlreiche Beiträge Schäffers im *Annuaire Européen d'administration publique*, in denen er über Jahre die Rechtsentwicklung in wichtigen Bereichen des österreichischen Verwaltungsrechts beobachtet und festgehalten hat.

Am Ende der Skala wissenschaftlicher Schwerpunkte ist der gemeinsam mit Heinz Peter Rill herausgegebene Kommentar zum Bundesverfassungsrecht zu erwähnen. Die Arbeit daran erlangte ab 2001 eindeutig Priorität im Wirken von Heinz Schäffer. Dabei hat er wichtige Bestimmungen des B-VG alleine oder gemeinsam mit Rill kommentiert. Der „Rill-Schäffer-Kommentar“ ist inzwischen in Staatspraxis und Verfassungsrechtslehre allseits akzeptiert; das Werk wird häufig in Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes zitiert. Schäffer war die unermüdlich treibende Kraft bei Aufbau und Weiterentwicklung des Kommentars. Dies konnte der Autor dieser Zeilen am eigenen Leib verspüren, als ihn Schäffer noch im Sommer 2008 mit allen Regeln der Überredungskunst dazu brachte, die neuen Verfassungsbestimmungen über die „Sonstige Selbstverwaltung“ (Art 120a–120c B-VG) zu kommentieren.

Die hohe Wertschätzung, die Heinz Schäffer bei Kollegen und auch Verlagen genoss, zeigt schließlich auch der Umstand, dass er 1996 mit der Herausgabe der renommierten (österr) „Zeitschrift für Öffentliches Recht“ (ZÖR) beauftragt wurde. Aufgrund seiner umfassenden Kenntnisse und seiner zahlreichen Kontakte zur Kollegenschaft verhalf er der Zeitschrift innerhalb kurzer Zeit wiederum zu jenem wissenschaftlichen Rang, der ihr im Laufe der Zeit abhanden gekommen war.

Der Wissenschaftler Heinz Schäffer wäre nicht vollständig charakterisiert, bliebe sein Interesse für andere Rechtsordnungen und fremde Rechtskulturen unerwähnt. Schäffer bemühte sich Zeit seines Lebens, in seinen Arbeiten Querverbindungen zu anderen Rechtsordnungen aufzuzeigen; die rechtsvergleichende Komponente spielt in vielen seiner Arbeiten eine hervorragende Rolle. Sein Bemühen ging aber auch

dahin, die Besonderheiten des österreichischen Rechts in Europa und in der Welt bekannt zu machen. Schäffer hat an zahllosen internationalen Tagungen teilgenommen, vielfach in ausländischen Publikationsorganen veröffentlicht und hat von Mensch zu Mensch, von Institution zu Institution, zahllose wissenschaftliche Auslandskontakte gepflegt. Neben der Abhaltung zahlreicher Gastvorträge an renommierten Universitäten Europas absolvierte er Gastprofessuren in Spanien (1991, 1997) und Italien (2000). Er war Mitglied im „European Scientific Council“ des European Public Law Center (Athen), Mitglied des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung der DHV Speyer/BRD (ab 2002) sowie Mitwirkender am Zentrum für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich (ab 2007). Sein umfassendes wissenschaftliches und menschliches Engagement galt zuletzt vor allem der Societas Iuris Publici Europaei (SIPE), die er mitbegründete und zu deren Vorsitzendem er 2008 gewählt wurde.

Aufgrund seiner hervorragenden wissenschaftlichen Leistungen wurden Schäffer hohe Auszeichnungen verliehen, wie zB das Ehrenkreuz für Wissenschaft und Kunst I. Klasse (2006), das Goldene Ehrenzeichen des Landes Salzburg und die Ehrenmedaille der Universität Rom „La Sapienza“.

Heinz Schäffer war schließlich kein Forscher, der lediglich im „elfenbeinernen Turm“ der Wissenschaft wirkte. Er hatte bereits in jungen Jahren im Ministerialdienst praktische Erfahrungen in der staatlichen Verwaltung gesammelt. Er ließ auch während seiner akademischen Tätigkeit die Beziehungen zur Praxis nie abreißen, sondern stand zahlreichen Einrichtungen als Gutachter und Rechtskonsulent zur Verfügung. So leitete er zB eine Arbeitsgruppe „Abbau von Staatsaufgaben“ im Bundesland Salzburg (1987/88), war Mitglied der Strukturreformkommission beim Bundeskanzleramt (1989 bis 1991), stand verschiedentlich als Experte des Verfassungsausschusses des österreichischen Nationalrates und auch als Rechtskonsulent der OECD (Verfassungsexperte für die europäischen Reformstaaten) zur Verfügung. Seit 1995 war er Mitglied der Deregulierungskommission des BM für wirtschaftliche Angelegenheiten. 1999 wurde Schäffer zum Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes bestellt. Seit 2006 war er (österreich) Richter ad hoc am EGMR (Straßburg). Schließlich wurde er 2008 (für die Periode bis 2012) zum Richter des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes bestellt.

Heinz Schäffer war ein Jurist von europäischer Dimension. Mit ihm hat die Wissenschaft vom öffentlichen Recht einen umfassend ausgewiesenen, im Inland wie im Ausland gleichermaßen hochgeschätzten Vertreter verloren. Zugleich aber war Heinz Schäffer eine liebenswürdige, umfassend gebildete sowie stets hilfsbereite Persönlichkeit, der Respekt und Anerkennung entgegengebracht wurden. Der Autor dieser Zeilen trauert um seinen Habilitationsvater und langjährigen Freund und Fakultätskollegen. Er ist aber überzeugt, dass alle Freunde und Kollegen ihm stets ein ehrendes Andenken bewahren werden.

Harald Stolzlechner