



Institut für Föderalismus

A-6020 Innsbruck, Maria-Theresien-Straße 38b
Tel. +43/512/574594 – Fax +43/512/574594-4
E-mail: institut@foederalismus.at
<http://www.foederalismus.at>

35. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2010) (Kurzfassung)

Lissabon-Begleitnovelle – Stärkung der nationalen Parlamente

Den nationalen Parlamenten wurden durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen **Vertrag von Lissabon** mehr **Mitspracherechte** in den Angelegenheiten der Europäischen Union eingeräumt. Um diese Mitspracherechte des Parlaments an das EU-Recht anzupassen, wurde von Abgeordneten der Regierungsparteien im Nationalrat ein **Initiativantrag** (978/A XXIV. GP) auf Änderung der Bundes-Verfassung eingebracht. Dieser hätte zu einer **deutlichen Schlechterstellung des Bundesrates** in EU-Angelegenheiten gegenüber dem Nationalrat vor allem hinsichtlich der Erhebung der Subsidiaritätsklage und der bindenden Wirkung der Stellungnahme des Bundesrates gegenüber dem zuständigen Bundesminister geführt und wurde von den Ländern und dem Föderalismusinstitut kritisch beurteilt.

Die **Landtage** sprachen sich in einer Stellungnahme zum Initiativantrag für eine stärkere Einbindung des Bundesrates und der Landtage im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprüfungsverfahren aus und hielten fest, dass der vorliegende Antrag die Rechte der Länder bzw der Landtage in keinsten Weise berücksichtigen würde. In der **Gemeinsamen Position der Länder** vom 26. März 2010 zum Initiativantrag verlangten die Länder, dass der Bundesrat die Stellungnahmen der Landtage zu berücksichtigen habe und diese über alle gefassten Beschlüsse unterrichten müsse.

Der **Bundesrat** beschloss - wohl wegen der zahlreichen Reaktionen in den Ländern und der Gemeinsamen Position der Länder - in seiner 784. Sitzung am 6. Mai 2010 einen **Gesetzesantrag**, mit dem zur Durchführung des Vertrages von Lissabon das Bundes-

Verfassungsgesetz geändert werden sollte (Lissabon-Begleitnovelle) und leitete diesen dem Nationalrat zur Beschlussfassung weiter.

Mit der vom Nationalrat daraufhin als Bundesverfassungsgesetz beschlossenen **Lissabon-Begleitnovelle**, BGBl I Nr 57/2010, wurde das **Bundes-Verfassungsgesetz** geändert und ergänzt. Die Novelle regelt die Wahrnehmung der den nationalen Parlamenten durch den Vertrag von Lissabon zum Teil neu eingeräumten Mitwirkungsrechten. Geschaffen wurden Regelungen über die neu eingeführte **Subsidiaritätskontrolle** (Subsidiaritätsrüge und Subsidiaritätsklage). Die Bestimmungen in den neuen Art 23g und 23h B-VG sind insbesondere auch aus Ländersicht von besonderem Interesse. Alle Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union sind dem Nationalrat und dem Bundesrat direkt von der Europäischen Kommission zuzuleiten. Beide Kammern des nationalen Parlaments haben das Recht, innerhalb von acht Wochen eine sogenannte Subsidiaritätsrüge abzugeben, dh in einer begründeten Stellungnahme dazulegen, weshalb der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Der Bundesrat ist verpflichtet, die Landtage unverzüglich zu informieren, die im Rahmen von Subsidiaritätsprüfungsverfahren eingelangten Stellungnahmen der Landtage in Erwägung zu ziehen und die Landtage über beschlossene Subsidiaritätsrügen zu unterrichten. Der Bundesrat wurde hinsichtlich der Einbringung einer Subsidiaritätsklage mit dem Nationalrat gleichgestellt und kann jeden Gesetzgebungsakt der EU wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beim Europäischen Gerichtshof anfechten. Der neue Art 23i B-VG enthält schließlich die erforderlichen Regelungen für die Mitwirkung Österreichs im Rahmen vereinfachter Vertragsänderungsverfahren und bei Inanspruchnahme der sogenannten „Brückenklauseln“ (Passarelle) des Vertrages von Lissabon.

Mit der **Lissabon-Begleitnovelle** konnte eine **gewisse Aufwertung des Bundesrates** im EU-Gesetzgebungsprozess verwirklicht werden und die **Verbindung** zwischen **Bundesrat** und **Landtagen** wurde - wenn auch nur geringfügig - **gestärkt**.

Der österreichische Bundesrat – wenig Neues – the same procedure as every year

Der österreichische Bundesrat, der seit Jahren in der Kritik steht, trat im Jahr 2010 zu **zwölf Sitzungen** zusammen, behandelte dabei **81 Gesetzesbeschlüsse** des **Nationalrates** und stimmte dem Abschluss von **33 Staatsverträgen** zu. Vom Bundesrat wurde **kein Einspruch** erhoben und zu **vier Gesetzesbeschlüssen** des Nationalrates die **Zustimmung** gemäß Art 44 Abs 2 B-VG, die mit einer Einschränkung der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung verbunden ist, erteilt. Der Bundesrat fasste im

Berichtsjahr **keine Entschließungen**, nahm **26 Berichte** der **Bundesregierung** und ihrer Mitglieder sowie **einen Bericht** der **Volksanwaltschaft** zur Kenntnis, hielt **fünf Aktuelle Stunden** ab und trat am 24. November 2010 zur **parlamentarische Enquete** zum Thema „**Autonome Schule – Moderne Schulverwaltung**“ zusammen.

Die Mitglieder des Bundesrates nutzten ihre parlamentarischen **Kontrollrechte**. An den Bundesminister für Finanzen wurde **eine Dringliche Anfrage** betreffend die **desaströse Finanzsituation der Gemeinden** eingebracht. Bei **fünf Fragestunden** wurden **39 Mündliche Anfragen** an die Mitglieder der Bundesregierung gestellt und **59 Schriftliche Anfragen** eingebracht.

Vom **Rederecht der Landeshauptleute** im Bundesrat machte der Kärntner Landeshauptmann Dörfler Gebrauch und gab in der 781. Sitzung des Bundesrates am 18. Februar 2010 eine Erklärung zum Thema „*Kärnten und seine besondere Rolle im Alpen-Adria-Raum*“ ab.

Die **Geschäftsordnung** des Bundesrates wurde mit BGBl I Nr 27/2010 geändert und dem EU-Ausschuss des Bundesrates bereits vor Inkrafttreten des Lissabon-Begleitgesetzes die Durchführung von **Subsidiaritätsprüfungsverfahren** ermöglicht.

Verwaltungsreform – keine Fortschritte – Strukturreformen des Bundes notwendig!

Die von der Bundesregierung zu einer Reform der Zuständigkeitsverteilung und zu einer Reform der Finanzverfassung eingesetzte **Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen** setzte im Jahr 2010 ihre Beratungen fort und behandelte dabei vorwiegend die Pakete „Bildung“, „Effizienz der Verwaltung“ und „Effizientes Förderwesen“. Auf politischer Ebene kam es indessen zu keinen substantziellen Fortschritten. Die **Landtagspräsidentenkonferenz** nahm bei ihrer Tagung am 19. Oktober 2010 die Berichte der Mitglieder der Arbeitsgruppe, der beiden Landtagspräsidenten Penz und Kopietz, zur Kenntnis. Konkrete Ergebnisse über die Beratungen konnte die Arbeitsgruppe bis Jahresende 2010 nicht vorlegen.

Entgegen der zu Unrecht in verschiedenen Medien geäußerten Darstellung, wonach die Länder „Bremser und Blockierer bei der Verwaltungsreform“ seien, ist festzuhalten, dass vor allem die Bundesgesetze für die Länder einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Die **Landeshauptleutekonferenz** befasste sich in ihrer Tagung am 6. September 2010 mit der **Deregulierung von Bundesrecht** und ersuchte in ihrem Beschluss den Bund, das **Bundesrecht zu durchforsten** und die Bürger vor überbordenden

Rechtsvorschriften zu entlasten. Im Hinblick auf die in den letzten Jahren - im Gegensatz zum Bund - von den Ländern gesetzten zahlreichen Maßnahmen im Bereich der **Aufgabenreform** wurde der Bund zu einer **Strukturreform des Bundes** aufgefordert und etwa die Beseitigung der Bundessozialämter verlangt.

Noch keine Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Seit Jahren wird in Österreich über die Schaffung von eigenen Landesverwaltungsgerichten im Rahmen einer Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit diskutiert. Darüber wurde im Österreich-Konvent im Jahr 2005 und in der Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform im Jahr 2007 grundsätzliche Einigung erzielt. Am 12. Februar 2010 versandte das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst den **Entwurf einer Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010** zur Begutachtung. Darin war wiederum eine grundsätzlich reformatorische Entscheidungsbefugnis der **neun Verwaltungsgerichte der Länder** sowie der (nunmehr) **zwei Verwaltungsgerichte des Bundes** (Verwaltungsgericht des Bundes und Verwaltungsgericht des Bundes für Finanzen) vorgesehen. Der **Asylgerichtshof** sollte weiter bestehen bleiben, damit hätte es letztlich - entgegen dem früher geplanten „9+1-Modell“ drei Verwaltungsgerichte des Bundes gegeben. Gegen die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte sollte ein Rechtszug an den Verwaltungsgerichtshof möglich sein.

In einer **Gemeinsamen Position der Länder** vom 8. April 2010 beurteilten die Länder den Entwurf grundsätzlich positiv, da dieser wesentliche Länderforderungen erfülle, machten zahlreiche Verbesserungsvorschläge und verlangten eine Abgeltung der den Ländern entstehenden Mehrkosten. Im Hinblick auf die fehlende Kostendarstellung im Entwurf lösten fünf Länder den **Konsultationsmechanismus** aus. Im Laufe des Berichtsjahres konnte in den Verhandlungen keine Einigung erzielt werden. Damit wurde vorerst die aus föderalistischer Sicht zu begrüßende **Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit**, die durch die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten neben der Verwirklichung eines den europäischen Vorgaben entsprechenden **Rechtsschutzes** auch einen wichtigen Schritt in der **Verwaltungsreform** bedeutet hätte, **nicht verwirklicht**.

Reformen im Schulwesen – kein Zentralismus, sondern föderalistische Lösungen gefordert

Über Reformen im Schulwesen, insbesondere in der Schulverwaltung (ua Abschaffung der Landesschulräte als unmittelbare Bundesbehörden) und der Übernahme der sog „Landeslehrer“ in die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder wird in Österreich seit

Jahren diskutiert. Von der Landeshauptleutekonferenz wurde bereits anlässlich der Tagung am 27. November 2009 die gemeinsame Position der Länder über die Reform des Schulwesens festgelegt.

Die im Juli 2010 von Unterrichtsministerin Schmied vorgelegten Pläne, wonach sie die Rechte der Länder bei der Besetzung von Schuldirektorenposten einschränken und die Finanzierung der Pflichtschullehrer zuungunsten der Länder ändern möchte, wurden von mehreren Ländern abgelehnt. In einer ao. Tagung am 6. September 2010 ersuchte die **Landeshauptleutekonferenz** den Bund, umgehend Verhandlungen mit den Ländern über die Umsetzung einer geplanten Schulreform – auf der Basis der gemeinsamen Position der Länder – aufzunehmen. In den politischen Diskussionen und den Beratungen der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen konnten bis Jahresende 2010 keinerlei Ergebnisse erzielt werden, womit die Reform der Schulverwaltung vorerst „auf Eis“ gelegt sein dürfte.

Aus **föderalistischer Sicht** geht es bei den **Reformen im Bildungsbereich** im Wesentlichen um die Übernahme sämtlicher Lehrer, auch jener an Bundesschulen, in die Vollziehungszuständigkeit der Länder bei transparenter Kostentragungsregelung; um eine Reform der Schulverwaltung, die mit der Abschaffung der Landesschulräte verbunden sein muss, wobei die regionale Schulverwaltung im Rahmen der Verwaltungsorganisation der Länder besorgt werden kann und um bundeseinheitliche Vorgaben für Lehrpläne und Bildungsziele.

Keine neue Zentralisierung im Gesundheitswesen

Ein nach wie vor ungelöstes Problem in Österreich ist die **Reform im Gesundheitswesen**, um die ständigen Kostensteigerungen in den Spitälern und die dadurch hervorgerufenen Finanzierungsprobleme der Krankenanstaltenträger, vor allem der Länder, in den Griff zu bekommen. Für neue Diskussionen sorgte Gesundheitsminister Stöger, der im November 2010 den Vorschlag machte, mittels eines „bundesweit geltenden Krankenanstaltengesetzes“ und durch Mittelzuweisungen des Bundes die Kostensteigerungen im Krankenanstaltenbereich in den Griff zu bekommen. Diese Pläne stießen bei den Ländern auf heftige Ablehnung, da ein **neuer Zentralismus die Probleme im Krankenanstaltenwesen nicht löst**. Notwendig sind hier vielmehr Strukturmaßnahmen und Verlagerungen von Kompetenzen. Ein wesentlicher Punkt könnte dabei die **Stärkung** der Zuständigkeiten der **Gesundheitsplattformen** (Gesundheitsfonds) in den Ländern im Hinblick auf die

Aufgabenbereiche der integrierten und sektorenübergreifenden Planung und der gemeinsamen Finanzierung darstellen.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung - nach schwierigen Verhandlungen verwirklicht

Bereits im Jahr 2006 begannen die Verhandlungen über die Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung. Wesentliche Verhandlungsfortschritte waren im Jahr 2009 zu verzeichnen und bei der Tagung der Landesfinanzreferentenkonferenz am 13. November 2009 wurde Einigung erzielt, die Mindestsicherung in Höhe von € 733.-- zwölf Mal jährlich auszuzahlen.

Nach Einigung über noch offene Fragen wurde von der Bundesregierung am 16. März 2010 der Entwurf einer **Vereinbarung** gemäß Art 15a B-VG über eine **bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung** beschlossen und in den Ländern die Vorkehrungen getroffen, alle notwendigen Schritte zur geplanten Einführung der Mindestsicherung mit 1. September 2010 zu setzen. Nachdem es in den politischen Gesprächen zwischen den beiden Regierungsparteien zu einer Einigung über die Schaffung der Transparenzdatenbank kam, stimmte die ÖVP dem endgültigen Abschluss der Vereinbarung zu. Diese wurde vom Nationalrat genehmigt, im Bundesgesetzblatt, BGBl I Nr 96/2010, kundgemacht und trat am 1. Dezember 2010 in Kraft. In den **Ländern** wurden die Genehmigungen der Vereinbarung durch die Landtage eingeholt und die zur Umsetzung der Vereinbarung notwendigen **Mindestsicherungsgesetze** beschlossen und zum überwiegenden Teil noch im Berichtsjahr kundgemacht. Nach mehrjährigem Verhandlungsprozess konnte mit der Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung eine **wichtige Maßnahme im Sozialbereich** umgesetzt werden. Die **Länder** erbringen – wie bisher für die Sozialhilfe – **bedeutende finanzielle Beiträge** zur **Finanzierung** der **Mindestsicherung**.

Transparenzdatenbankgesetz - wenig Rücksichtnahme auf die Länder

Im Regierungsprogramm 2008-2013 bekannte sich die Bundesregierung ua zur Errichtung einer gesamtösterreichischen zentral geführten Förderungsdatenbank. Zum Entwurf des Bundesministeriums für Finanzen eines Transparenzdatenbankgesetzes machten die Länder zahlreiche Änderungsvorschläge geltend und zeigten bestehende Probleme, etwa bei der Abfrage von Daten durch natürliche Personen oder die Einhaltung des Datenschutzes, auf. Verwunderung löste das geplante Inkrafttreten des Gesetzes noch vor Aufnahme der Verhandlungen über den notwendigen Abschluss einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG aus.

Das vom Nationalrat Ende des Jahres 2010 beschlossene **Transparenzdatenbankgesetz**, BGBl I Nr 109/2010, sieht beim Bundesrechenzentrum die Einrichtung einer Transparenzdatenbank und im Internet ein Transparenzportal über öffentliche Leistungen, das den Bürgerinnen und Bürgern Abfragen über die von ihnen bezogenen Leistungen sowie über ihr durchschnittliches monatliches Einkommen erlauben soll, vor. Ungeachtet des Umstandes, dass eine mit Daten des Bundes, der Länder und der Gemeinden zu befüllende Datenbank einer engen Abstimmung bedarf und zweckmäßiger Weise den **Abschluss** einer **Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG** erfordert, erließ der Bund trotz der Proteste der Länder das Transparenzdatenbankgesetz bereits vor Aufnahme der Gespräche über eine Bund-Länder Vereinbarung. Durch die Inkrafttretensbestimmung im Transparenzdatenbankgesetz sind die Länder zu einem möglichst zeitnahen Abschluss der Vereinbarung verpflichtet, da den jeweiligen Landesbürgern erst dann eine Leseberechtigung für das Transparenzportal eingeräumt wird. Die Länder werden auch durch die im Gesetz vorgesehenen legislativen Vorkehrungen faktisch zum Vertragsabschluss gezwungen. Die Verhandlungen über den Abschluss der Vereinbarung begannen noch im Berichtsjahr. Das Projekt Transparenzdatenbank zeigt deutlich auf, wie eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern – jedenfalls aus Ländersicht – nicht aussehen sollte.

Schwerpunkte der Europäische Union im Jahr 2010

Zentrales Thema in der Politik der Europäischen Union im Berichtsjahr waren die Maßnahmen zur Überwindung der Auswirkungen der **Wirtschafts- und Finanzkrise**. Am 17. Juni 2010 beschloss der Europäische Rat die neue **Strategie** für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum „**Europa 2020**“, um durch eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik mehr Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen.

Die **neue EU-Kommission** trat am 10. Februar 2010 ihr Amt an. **Österreich** stellt mit Johannes Hahn den Kommissar für die **EU-Regionalpolitik**.

Im Jahr 2010 gehörten dem **Ausschuss der Regionen** (AdR) insgesamt 344 Mitglieder, darunter 12 aus Österreich, an. Der AdR trat zu **fünf Plenartagungen** zusammen und verabschiedete dabei **50 Stellungnahmen, vier Entschlüsse** und **eine Empfehlung**, die jeweils von den bestehenden sechs Fachkommissionen vorbereitet wurden.

Europäische Verkehrspolitik

Mit Interesse verfolgen die österreichischen Länder den weiteren Ausbau des **Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN)**. Beim TEN-Projekt 1 (Eisenbahnachse Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Neapel-Palermo) kommt dabei dem Bau des **Brenner-Basistunnels** besonderer Stellenwert zu. Im Berichtsjahr wurde nach erfolgter eisenbahnrechtlicher Genehmigung mit dem Bau der Probestollen sowohl auf italienischer als auch auf österreichischer Seite begonnen und damit – auch auf Grund der Zusagen durch die Europäische Union über die Mitfinanzierung – die Verwirklichung dieses Projektes in Angriff genommen.

Länderanliegen bei EU-Richtlinienvorschlägen

Im März 2010 legte die EU-Kommission ihren Vorschlag für eine **Verordnung** über die **Bürgerinitiative** vor. In einer **Gemeinsamen Länderstellungnahme** vom 27. August 2010 begrüßten die Länder das neu geschaffene Instrument der direkten Demokratie, das zu einer Belebung des Diskussionsprozesses zu EU-Themen mit den Bürgern führen sollte und sprachen sich für eine ehest mögliche Beschlussfassung der Umsetzungsmodalitäten durch den Rat und das Europäische Parlament aus. Damit wird künftig auch den Bürgerinnen und Bürgern in den österreichischen Ländern die Möglichkeit der Mitwirkung an einer europaweiten Bürgerinitiative eröffnet.

Bereits im Juli 2008 legte die EU-Kommission ein **Maßnahmenpaket** mit dem Titel „**EU-Agenda für Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Solidarität**“, das auch den Vorschlag für eine **Richtlinie** über die Ausübung der **Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung** enthält, vor. Im Jahr 2009 gaben die Länder dazu **zwei Einheitliche Länderstellungnahmen** ab und forderten darin Rechte des Behandlungsmitgliedstaates auf einen Vollkostenersatz und eine Vorauszahlungspflicht oder die Möglichkeit der Abweisung von Patienten aus Kapazitätsgründen. Am 27. Juni 2010 verständigten sich die EU-Gesundheitsminister im Rahmen ihrer Tagung in Luxemburg auf einen Kompromissvorschlag zum grenzüberschreitenden Zugang für Gesundheitsdienstleistungen und für eine freie Arztwahl innerhalb der EU. Der Richtlinienentwurf, der der bisherigen Rechtsprechung des EuGH entspricht, wurde am 15. Dezember 2010 anlässlich der 3. Trilogverhandlung angenommen und dem Europäischen Parlament weitergeleitet.

In Österreich setzen sich mehrere Länder, etwa Oberösterreich und Salzburg, für die Verhinderung der **Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen (GVO)** ein. Durch die am 13. Juli 2010 erfolgte Veröffentlichung des sog **GVO-Paketes der Europäischen Kommission** erlangte dieses Thema besondere Aktualität. Damit sollen den Mitgliedstaaten mit – gewissen Einschränkungen – stärkere Freiheiten bei der Beschränkung oder Untersagung des Anbaus von GVO eingeräumt werden. Zu diesem Kommissionsvorschlag verfasste das Land **Oberösterreich** im Rahmen der **Subsidiaritätsprüfung** eine **Gemeinsame Länderstellungnahme**, die vom Bund bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene entsprechend berücksichtigt wurde.

Im Juli 2010 übermittelte die EU-Kommission **Vorschläge** über die Bedingungen für die **Einreise** und den **Aufenthalt** von **Drittstaatsangehörigen** im Rahmen einer **konzern-internen Entsendung** bzw zwecks **Ausübung einer saisonalen Beschäftigung**. Dazu gaben die Länder nach einer von **Niederösterreich** durchgeführten **Subsidiaritätsprüfung** eine **Gemeinsame Länderstellungnahme** ab und **lehnten** den **Vorschlag** für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung auf Grund der vorgesehenen finanziellen Mehrbelastungen, etwa durch die vorgesehenen Meldepflichten, **strikt ab**. Außerdem gehe der Vorschlag nicht auf die innerstaatliche Behördenstruktur ein, sondern schreibe eine „Gerichtsstruktur“ vor.

Umsetzung von EU-Richtlinien und Vertragsverletzungsverfahren

Trotz der gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Ländern bei der Umsetzung von EU-Richtlinien lag Österreich gemäß dem Binnenmarktanzeiger vom 21. März 2011 mit einem **Umsetzungsdefizit** von 1,1% an 21. Stelle der 27 EU-Mitgliedstaaten und damit über der von der EU-Kommission geforderten 1,0% Grenze. Von den **1.480 umzusetzenden Richtlinien hatte Österreich lediglich 17 Richtlinien nicht rechtzeitig umgesetzt**. Davon fielen elf Richtlinien in die alleinige Kompetenz des Bundes, sechs Richtlinien waren von Bund und Ländern gemeinsam umzusetzen.

Gegen die Republik **Österreich** waren am Ende des Jahres 2010 wegen behaupteter Verstöße gegen das Unionsrecht insgesamt **59 Vertragsverletzungsverfahren** anhängig. Beim **Europäischen Gerichtshof** wurden wegen behaupteter Verstöße gegen das Unionsrecht in **elf Verfahren Klagen** eingebracht. In mehreren Fällen waren davon auch die österreichischen Länder (etwa das Fahrverbot auf der Inntalautobahn A 12 zur

Verbesserung der Lüftung oder beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke in Vorarlberg) betroffen.

Von österreichischen Gerichten wurden im Berichtsjahr **15 Vorabentscheidungsverfahren** eingeleitet und zum Zweck der Auslegung von Unionsrecht der Europäische Gerichtshof angerufen.

Im Jahr 2010 entschied der EUGH in **fünf** anhängigen Verfahren und stellte in seinen **Urteilen** einen **Verstoß** der Republik **Österreich gegen das Unionsrecht** fest. Vom Urteil betreffend die mangelhafte Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie waren auch die Länder betroffen.

Urteile des Europäischen Gerichtshofes

Der **Europäische Gerichtshof** fällte im Jahr 2010 zahlreiche **Urteile**. Mehrere davon waren auch für die österreichischen Länder von Interesse. Anzuführen sind etwa die Zugangsbeschränkung für nichtansässige Studierende an Universitäten, die Auslegung des Freizügigkeitsabkommens der Europäischen Union mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend die Einhebung der Jagdabgabe von Schweizer Staatsbürgern durch das Land Vorarlberg, die Veröffentlichung von Förderdaten bei Förderungen im Bereich der Landwirtschaft, die Anrechnung von nicht verbrauchten Ansprüchen eines Erholungsurlaubes und den Verstoß gegen das Antidiskriminierungsverbot durch die Nichtberücksichtigung von vor der Vollendung des 25. Lebensjahres erworbenen Beschäftigungszeiten des Arbeitnehmers.

Finanzieller Föderalismus

Die **finanziellen Beziehungen** der **Gebietskörperschaften** waren im Berichtsjahr von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die öffentlichen Haushalte, die zu einer Zunahme der Neuverschuldung führten, geprägt. Das dominierende Beratungsthema der Finanzausgleichspartner war deshalb auch der **neue Österreichische Stabilitätspakt**, in dem neue Defizitgrenzen festgelegt werden sollen. Von besonderem Interesse für die Länder und die Gemeinden waren die vom Bund umgesetzten **Maßnahmen zur Budgetsanierung** durch das **Budgetbegleitgesetz 2011**, die Novellierung des **Glücksspielgesetzes**, mit der auch (beschränkt) in die **Steuerhoheit** der **Länder eingegriffen** wurde, die Verhandlungen über die Verwaltungsreform, die endgültige Einigung über die Einführung der bundesweiten bedarfsorientierten Mindestsicherung und

der Anlauf des Bundes für eine Reform des Haushaltsrechts der Länder und der Gemeinden.

Neuerungen im Verfassungsrecht des Bundes

Das österreichische **Bundesverfassungsrecht** wurde im Berichtsjahr weiterentwickelt, da im Bundesgesetzblatt **drei Novellen** zum **Bundes-Verfassungsgesetz** (darunter auch die „Lissabon-Begleitnovelle“), **zwei Bundesverfassungsgesetze** sowie **drei einfache Bundesgesetze**, die insgesamt **21 Verfassungsbestimmungen** enthalten, kundgemacht wurden.

Mit dem Bundesgesetz, mit dem das **Bundes-Verfassungsgesetz**, das **Rechnungshofgesetz**, das **Verfassungsgerichtshofgesetz 1953** und das **Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985** geändert werden, BGBl I Nr 98/2010, wurde die **Kontrolle des Rechnungshofes ausgeweitet**, da dieser nunmehr auch Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner prüfen kann. Bisher lag diese Grenze bei 20.000 Einwohnern.

Durch die Änderung des **Bundes-Verfassungsgesetzes**, des **KommAustria-Gesetzes**, des **ORF-Gesetzes** ua Gesetze, BGBl I Nr 50/5010, wurden der öffentlich-rechtliche Auftrag des Österreichischen Rundfunks präzisiert, dessen EU-konforme Finanzierung geregelt, die Einrichtung einer unabhängigen Medienbehörde umgesetzt, die gesetzlichen Grundlagen für digitales terrestrisches Radio geschaffen und mehrere Punkte der EU-Mediendiensterichtlinie in das innerstaatliche Recht umgesetzt. Durch die Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes wurde die beim Bundeskanzleramt eingerichtete **KommAustria** in eine an **keine Weisungen** gebundene **Regulierungsbehörde** für den Rundfunkbereich umgewandelt.

Mit dem Bundesverfassungsgesetz, mit dem das **Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre** geändert wird, sowie ein Bundesgesetz, mit dem das **Bundesbezügegesetz** und das **Bezügegesetz** geändert werden, BGBl I Nr 76/2010, wurde auch für das Jahr 2011 eine sogenannte „Nulllohnrunde für Politiker“ umgesetzt. Von den Ländern wurden – auf Grund der wirtschaftlich schwierigen Zeiten für die öffentliche Haushalte, aus denen die Politikergehälter finanziert werden – die (Landes)Bezügegesetze ebenfalls geändert und die Bezüge der Landespolitiker „eingefroren“.

Weiterentwicklung im Verfassungsrecht der Länder

Die **Landesverfassung** wurde im Jahr 2010 in den Ländern Kärnten, Niederösterreich und Steiermark geändert.

Das Land **Kärnten** nahm im Berichtsjahr – auf Grund der Inkorporationspflicht, nach der landesverfassungsrechtliche Regelungen außerhalb der Landesverfassung ausgeschlossen sind – **fünf Änderungen der Landesverfassung** vor und stellte die bisher verfassungsrechtlich vorgesehene **Weisungsfreiheit** von bestimmten Organen (etwa die Arzneimittelkommission, die Mitglieder der Gleichbehandlungskommission, den Patientenanwalt oder die Organe der ASFINAG Service Gesellschaft) auf eine **einfachgesetzliche** Basis.

In **Niederösterreich** wurde der Katalog der **Staatszielbestimmungen** erweitert und vorgesehen, dass die **Anliegen der Kinder** besonders zu fördern sind. Geändert wurden auch die Bestimmungen über den Anspruch der Parteien auf einen Präsidenten des Landtages bzw ein Mitglied der Landesregierung.

Das Land **Steiermark** hat durch eine Änderung der Landesverfassung festgelegt, dass die jährliche **Netto-Neuverschuldung** 3% des Gesamtbudgetvolumens nicht überschreiten darf. Mit LGBl Nr 77/2010 wurde die **Landesverfassung neu erlassen** und dabei eine legislative Überarbeitung der Landesverfassung vorgenommen. Das Landes-Verfassungsgesetz 2010 sieht ua eine Neustrukturierung der bestehenden Ausschussbestimmungen vor, wobei versucht wurde, die bestehenden Doppelgleisigkeiten zwischen L-VG und Geschäftsordnung des Landtages zu beseitigen.

Gesetzgebung des Bundes – Einbindung der Länder

In der **einfachen Gesetzgebung des Bundes** im Jahr 2010 waren die Bereiche Innere Sicherheit und Justiz, Gesundheit und Soziales, Dienstrecht, Umweltschutz und Energierecht, Haushaltsrecht und Finanzwesen sowie die Absicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich die Schwerpunkte.

Im Berichtsjahr erfolgte keine Besserung bei den seit Jahren kritisierten Zuständen hinsichtlich der Durchführung des **Begutachtungsverfahrens** über Entwürfe von Bundesgesetzen und Verordnungen des Bundes. Es wurden mangelhafte Begutachtungsunterlagen übermittelt, teilweise unangemessen kurze Begutachtungsfristen – hier vor allem vom Bundesministerium für Finanzen, wobei vor allem die Begutachtungsentwürfe, die dann Aufnahme in das Budgetbegleitgesetz 2011 fanden, zu erwähnen sind – eingeräumt

und die finanziellen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens – entgegen der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und des Bundeshaushaltsgesetzes – unzureichend oder überhaupt nicht dargestellt. Zu kritisieren ist neuerlich, dass die Stellungnahmen der begutachtenden Stellen vom Bund nur in einem äußerst geringen Ausmaß berücksichtigt wurden. Kritisch gesehen werden muss auch, dass öfters Regierungsvorlagen von den Begutachtungsentwürfen abweichen und dabei auf die Interessen der Länder kaum Rücksicht genommen wurde.

Im Berichtsjahr 2010 wurden im Bundesgesetzblatt **107 Bundesgesetze kundgemacht**, von denen **zwölf** auf der Basis von **Initiativanträgen** beschlossen wurden. Den Ländern wurde dabei lediglich in zwei Fällen Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt. Der Verfassungsausschuss des Nationalrates gab den Landtagen die Möglichkeit, zum Initiativantrag betreffend die Lissabon-Begleitnovelle eine Stellungnahme abzugeben. Von der Nationalratspräsidentin wurde den Ländern im Wege des Bundesrates zum Antrag betreffend das Sozialarbeitsgesetz Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt. Der Bundesgesetzgeber nutzte die Möglichkeit der Beiziehung von Länderexperten als Sachverständige zu den Beratungen in den Ausschüssen des Nationalrates nicht und verzichtete darauf, die Erfahrungen der Länder – vor allem mit dem Gesetzesvollzug – in den Gesetzgebungsprozess einzubringen.

Das Verfahren gemäß der Vereinbarung über einen **Konsultationsmechanismus** kann für das Jahr 2010 – trotz der nach wie vor bestehenden Probleme (zB Einräumung der Mindestfrist von einer Woche für die Stellungnahme zu Regierungsvorlagen, keine Einberufung des Konsultationsgremiums, obwohl ein diesbezügliches Verlangen gestellt wurde) – grundsätzlich positiv beurteilt werden, da mehrere Vorhaben des Bundes nicht verwirklicht wurden. Andererseits setzte der Bund trotz des ausgelösten Konsultationsmechanismus mehrere geplante Vorhaben, wie etwa das Budgetbegleitgesetz 2011, die Glücksspielgesetz-Novelle 2010 oder die Änderung des Immissionsschutzgesetzes-Luft, um.

Dass die Länder auf die Interessen der anderen Gebietskörperschaften Rücksicht nehmen, zeigt der Umstand, dass weder der Bund noch der Österreichische Gemeindebund bzw der Österreichische Städtebund zu **einem Vorhaben eines Landes** den Konsultationsmechanismus **auslösten**.

Der Österreichische **Städtebund** löste zum Entwurf betreffend die Eisenbahnkreuzungsverordnung wegen der zusätzlichen finanziellen Belastungen den Konsultationsmechanismus aus. Vom Österreichischen **Gemeindebund** wurde der Konsultationsmechanismus zu

drei Vorhaben des Bundes – und zwar zum Entwurf des Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetzes 2010, zur geplanten Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 und zum Entwurf des Transparenzdatenbankgesetzes – ausgelöst und Verhandlungen in einem Konsultationsgremium verlangt. Dieses wurde allerdings vom Bund nicht einberufen.

Schwerpunkte der Gesetzgebung der Länder

Im Berichtsjahr wurden von den Ländern Gesetze in den Bereichen Wahlrecht, Gemeindeorganisation, Bezügerecht, Dienst- und Besoldungsrecht, Pensionsrecht, Kindergartenwesen, soziale Sicherheit, Krankenanstalten, Grundverkehr, Baurecht, Umweltschutz, Abfallwirtschaft, Elektrizitätsrecht, Vergaberecht und Abgabenwesen kundgemacht. Von mehreren Landtagen wurden EVTZ-Gesetze, Kinderbetreuungsgesetze, Geodateninfrastrukturgesetze und Umwelthaftungsgesetze beschlossen. Zur Anpassung an das geänderte Bundesrecht oder zur Umsetzung von Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG und zur Umsetzung von EU-Richtlinien in das Landesrecht wurden mehrere Gesetze erlassen.

Einspruchs- und Zustimmungsrecht der Bundesregierung

Im Verfahren gemäß Art 98 Abs 2 und Art 97 Abs 2 B-VG wurden von den Ländern der Bundesregierung insgesamt **262 Gesetzesbeschlüsse** übermittelt. Wie schon in den Vorjahren erhob die Bundesregierung **keinen Einspruch**, stimmte in 235 Fällen der vorzeitigen Kundmachung zu und beschloss in **sieben Fällen**, die **Frist** von acht Wochen **ungenützt verstreichen** zu lassen.

Die Länder sehen eine **Zustimmung** zur **Mitwirkung** von **Bundesorganen** an der **Vollziehung** von **Landesgesetzen** nur in unumgänglichen Fällen vor, da die restriktive Haltung des Bundes, diese Zustimmung zu erteilen, bekannt ist. Im Jahr 2010 erteilte die Bundesregierung zu **20 Landesgesetzen** die **Zustimmung** zur notwendigen Mitwirkung von Bundesorganen, vor allem der Sicherheitsbehörden. Von der Bundesregierung wurde die **Zustimmung in keinem Fall verweigert**.

Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes – Anfechtung von Gesetzen und Verordnungen

Der **Verfassungsgerichtshof** befasste sich im Berichtsjahr mit einigen bundesstaatspolitisch bedeutsamen Fragen, wie der Kompetenzverteilung, der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation und der Finanzverfassung.

Die **bundesstaatliche Kompetenzverteilung** wird vom Verfassungsgerichtshof traditionell nach seinen tradierten Interpretationsregeln ausgelegt. Dass der VfGH dem verfassungsrechtlichen Konzept der **mittelbaren Bundesverwaltung** weiterhin besonderes Augenmerk schenkt, geht aus der rechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit der Einrichtung einer eigenen Qualitätssicherungsbehörde, die auf Grund der Gewerberechtskompetenz des Bundes eingerichtet wurde, hervor. Der vom Finanzausgleich 2001 in den Finanzausgleich 2008 übernommene **Getränkesteuerausgleich** wurde vom Verfassungsgerichtshof als **gleichheitswidrig aufgehoben**. Der VfGH akzeptierte in seinem Erkenntnis G 276/09 vom 11. März 2010 zwar das seinerzeit entwickelte Provisorium für den Getränkesteuerausgleich, das zu Privilegierungen bzw. Diskriminierungen einzelner Gemeinden führte, setzte diesem jedoch klare Grenzen. Durch die Wiederaufnahme dieser Bestimmung in das FAG 2008 habe der Gesetzgeber die rechtlich zulässigen Grenzen überschritten, möge auch ein Konsens aller drei Finanzausgleichspartner vorhanden sein.

Die Rechtsprechung des **Europäischen Gerichtshofes** hat auch für den österreichischen Föderalismus Bedeutung, da Urteile zum Diskriminierungsverbot, zum Datenschutz, zum Beihilfen- und Vergaberecht unmittelbare Auswirkungen für die Landespolitik haben. Gerade im Bereich des Diskriminierungsverbotes wird die Judikatur immer differenzierter und kasuistischer, was zunehmend Bedeutung für die Ausgestaltung des Dienstrechts der Länder erlangt.

Im Urteil Rs C-535/07 vom 14. Oktober 2010 zur Umsetzung der **Vogelschutzrichtlinie** erkannte der EuGH - entgegen der Rechtsmeinung der Europäischen Kommission - dass die Länder nicht verpflichtet sind, einen individuellen Gattungsschutz für jede geschützte Vogelart zu entwickeln, sondern dass es hier wesentlich auf die Gesamtziele der Vogelschutzrichtlinie ankommt.

Von der **Bundesregierung** wurden im Jahr 2010 **keine Landesgesetze** beim Verfassungsgerichtshof **angefochten**. Auch die **Länder** stellten **keinen Antrag**, Bestimmungen von Bundesgesetzen wegen Verfassungswidrigkeit aufzuheben.

Die **Unabhängigen Verwaltungssenaten** der Länder brachten beim Verfassungsgerichtshof **sieben** Anträge auf Aufhebung von Bestimmungen in **vier Bundesgesetzen** und **23 Anträge** auf Aufhebung von einzelnen Bestimmungen in **zwei Kärntner Landesgesetzen** wegen Verfassungswidrigkeit ein. Wegen Gesetzwidrigkeit angefochten wurde eine **Verordnung** einer **oberösterreichischen Gemeinde**.

Der Verfassungsgerichtshof entschied im Berichtsjahr über mehrere seit dem Jahr 2009 anhängige Verfahren. Der von den Ländern Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg eingebrachten Anfechtung des **Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes** wegen Verletzung des Gleichheitssatzes durch die Bevorzugung der Wiener Gebietskrankenkasse zulasten gut wirtschaftender anderer Gebietskrankenkassen wurde stattgegeben und die angefochtenen Bestimmungen **wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben**. Die Anträge des UVS Wien auf Aufhebung von Bestimmungen in der **Straßenverkehrsordnung** und im **Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz** wurden **zurückgewiesen**. Zur Anfechtung des **Artenhandelsgesetzes** durch den UVS Steiermark stellte der Gerichtshof fest, dass diese – nicht mehr in Geltung stehende – Bestimmung **verfassungswidrig** war. Die vom UVS Vorarlberg angefochtenen Bestimmungen der **Vorarlberger Verwaltungsabgabenverordnung** wurden wegen Gesetzwidrigkeit **aufgehoben**, die Anfechtung einer **Verordnung** der **Stadt Wien** durch den UVS Wien wurde **abgewiesen**.

Von den Ländern **Oberösterreich** und **Steiermark** wurden im Jahr 2010 beim Verfassungsgerichtshof **Klagen** gemäß Art 137 B-VG gegen den Bund wegen des **Ersatzes der Besoldungskosten der Landeslehrer an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen** eingebracht, da der Bund diese entgegen der Bestimmungen in den Finanzausgleichsgesetzen 2005 und 2008 für die Jahre 2005, 2006 und 2008 nicht refundiert hatte.

Im Verfahren zur bereits im Jahr 2009 vom Land **Tirol** gegen den Bund eingebrachten Klage gemäß Art 137 B-VG auf Zahlung einer Restforderung für den **klinischen Mehraufwand** für den laufenden Betrieb des Landeskrankenhauses Innsbruck, dessen Ausgang eine weittragende Bedeutung zukommt, fand im Berichtsjahr eine mündliche Verhandlung beim Verfassungsgerichtshof statt. In einem Zwischenerkenntnis vom 26. Februar 2011 entschied der Verfassungsgerichtshof, dass das Klagebegehren zu Recht besteht und hat über den Anlassfall hinaus wichtige Klarstellungen getroffen.

Kooperativer Föderalismus im Jahr 2010

Im Jahr 2010 trat die Vereinbarung über die **Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung** in Kraft. Abgeschlossen wurden die Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern zur **Umsetzung der Richtlinie 2006/32/EG über Endenergieeffizienz** und die Vereinbarung über das **Inverkehrbringen von Kleinf Feuerungen** und die **Überprüfung von Feuerungsanlagen und Blockheizkraftwerken**.

Zwischen dem Bund und den Ländern wurden **Verhandlungen** über den **Abschluss mehrerer Vereinbarungen**, darunter die Vereinbarung über den Österreichischen Stabilitätspakt 2011, die Vereinbarung über eine Transparenzdatenbank und die Vereinbarung über gemeinsame Grundsätze der Haushaltsführung geführt.

In Kraft traten im Berichtsjahr auch die von den Ländern abgeschlossenen Vereinbarungen über die **Marktüberwachung von Bauprodukten** und die von sieben Ländern (Ausnahme Tirol und Vorarlberg) unterzeichnete Vereinbarung **über die Helmpflicht beim Wintersport**.

Grenzüberschreitende Aktivitäten der Länder – Europäischer Regionalismus

Für die österreichischen Länder waren bei der **Europapolitik** das Inkrafttreten des EU-Reformvertrages von Lissabon, die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die EU-Gesundheitspolitik, die EU-Agrarpolitik sowie die EU-Verkehrspolitik von besonderer Bedeutung. Augenmerk wurde der Abwicklung der zahlreichen Projekte in den verschiedenen EU-Regionalförderprogrammen und der rechtzeitigen Umsetzung mehrerer EU-Richtlinien in das innerstaatliche Recht gewidmet. Die Länder waren in die Tätigkeit der Regionalorganisationen auf europäischer Ebene, wie den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas, den Rat der Gemeinden und Regionen Europas, der Versammlung der Regionen Europas und der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen, eingebunden.

Fortgeführt wurde die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** und dabei die zahlreichen bilateralen Kontakte in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Bildung und Kultur, Tourismus, genützt, zahlreiche Besuche von Spitzenpolitikern absolviert und im Rahmen der bestehenden Einrichtungen und Organisationen, etwa die Arbeitsgemeinschaften (Arge Alp, Arge Alpen-Adria, Arge Donauländer), vielfältigste Aktivitäten gesetzt. Die bestehenden Organisationen im Bodenseeraum (zB die Internationale Bodenseekonferenz) befassten sich mit Fragen des Verkehrs, der Schifffahrt, der Fischerei und des Umweltschutzes. Durch die Gründung von EVTZ auf Basis der Verordnung über den „**Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)**“ wird in den nächsten Jahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wesentlich erleichtert und eine neue Bedeutung erlangen. Im Juni 2010 wurde der Gründungsakt des „EVTZ-Tirol-Südtirol-Trentino“, der für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino ein wichtiges und zukunftsweisendes Projekt darstellt, unterzeichnet und die notwendigen Genehmigungen eingeholt (siehe dazu den Band 113 der Schriftenreihe, Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hg),

Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino). Dabei handelt es sich um den ersten EVTZ mit Beteiligung eines österreichischen Bundeslandes.

Die Tätigkeit der bestehenden **Europaregionen (Euregios)**, in denen lokale Gebietskörperschaften und Privatpersonen grenzüberschreitend zusammenarbeiten, zeigte auch im Jahr 2010, dass die bürgernahe und effektive Zusammenarbeit sehr gut funktioniert und die Länder hier eigenständig vielfältige Aktivitäten entfalteteten.

Innsbruck, am 4. Jänner 2012

Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger
Institutsdirektor