

FÖDERALISMUS AKTUELL

Österreich-Konvent: Bericht über den Stand der Arbeiten

Verschiedene Ausschüsse des Österreich-Konvents haben bereits ihre Berichte vorgelegt oder werden dies demnächst tun. Das Institut für Föderalismus wird daher in einer Sonderausgabe des Informationsblattes in den nächsten Wochen zu den bis dahin vorliegenden Ergebnissen Stellung nehmen.

Bundes-Tierschutzgesetz – zahlreiche offene Fragen

Ausgehend von den Festlegungen aller vier im Nationalrat vertretenen Parteien im Wahlkampf für die Nationalratswahl 2002 hat sich die Bundesregierung im Regierungsprogramm zum Ziel gesetzt, ein **einheitliches Bundestierschutzgesetz** zu schaffen, das die tierschutzrechtlichen Bestimmungen der Länder ersetzen soll.

Mit Schreiben vom 25.11.2003, GZ 601.751/087-V/2/2003 versandte das Bundeskanzleramt den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Tierschutzgesetz erlassen sowie das Bundes-Verfassungsgesetz und die Gewerbeordnung 1994 geändert werden, zur Begutachtung. Die Begutachtungsfrist endete bereits am 7. Jänner 2004.

Aus **föderalistischer Sicht** sind zu diesem Entwurf folgende Bemerkungen zu machen:

Die durch Verfassungsbestimmung des Art I Z 1 vorgesehene neue Z 8 im Art 11 Abs 1 B-VG würde einen **weit gehenden Kompetenzübergang von den Ländern auf den Bund zur Folge haben**, da in dieser Bestimmung vorgesehen ist, dass nicht nur Angelegenheiten des Tierschutzes, wie sie bisher in den Tierschutzgesetzen der Länder geregelt waren, übertragen werden sollen, sondern der **gesamte Tierschutz**, soweit er nicht nach anderen Bestimmungen in Gesetzgebung Bundessache ist, mit Ausnahme der Ausübung der Jagd und der Fischerei.

Diese Ausnahmebestimmung ist allerdings viel zu eng gefasst, um Eingriffe in die Länderzuständigkeiten des Jagdwesens und des Fischereiwesens zu vermeiden. So sind etwa Regelungen über den Jagdschutz, über den Wildschutz oder über geschontes Wild nicht „Jagdausübung“ im engeren Sinn. Der Art 11 Abs 1 Z 8 müsste vielmehr so formuliert sein, dass von der **Tierschutzkompetenz des Bundes Angelegenheiten der Jagd und Fischerei nicht erfasst** sind.

Die im Entwurf vorgesehene Formulierung würde auch bedeuten, dass jene tierschutzrechtlichen Aspekte, die bisher als in sonstigen Landeskompetenzen, wie insbesondere der landwirtschaftlichen Tierzucht, inbegriffen angesehen wurden, ebenfalls aus der Landeskompetenz nach Art 15 B-VG herausgelöst würden.

Soweit Tierschutz aber bereits derzeit eine Annexzuständigkeit zu bestehenden Kompetenztatbeständen des Art 10 Abs 1 B-VG darstellte (vgl. etwa Angelegenheiten des Verkehrswesens, des Bergwesens, des Kraftfahrwesens, des Veterinärwesens) würde keine Vereinheitlichung herbeigeführt. Es würden also in jenen Bereichen, in denen Tierschutz eine Annexmaterie zu Bundeszuständigkeiten ist, alle bestehenden Sonderregelungen - etwa das Tierversuchsgesetz, die Tiertransportgesetze Straße, Luft und Eisenbahn - und ohne sachlichen Grund die bisher bestehende Kompetenzzersplitterung in weiten Bereichen aufrechterhalten.

Damit wird die schon aus anderen Rechtsbereichen – etwa der Luftreinhaltung oder dem Anlagenrecht – bekannte Strategie, die Regelung einer Materie durch die neun Landesgesetzgeber als äußerst nachteilig hinzustellen, deren Aufsplitterung im Bundesrecht auf verschiedene Gesetze aber diskussionslos hinzunehmen, fortgesetzt. Offenbar hat das Ressortdenken im Bund die größere Stabilität als die Bundesverfassung!

Der Entwurf enthält für weite Bereiche lediglich **Verordnungsermächtigungen**, mit denen aber grundlegende Regelungsinhalte, etwa über die landwirtschaftliche Nutztierhaltung, festgelegt werden müssten.

Die vorgesehene **elektronische Kennzeichnung** von Hunden und Katzen (§ 24 Abs 2) würde einen zusätzlichen **enormen Verwaltungsaufwand**, vor allem bei der Kennzeichnung und Erfassung der Katzen, und für die Gemeinden als Fundbehörde neue Kosten verursachen.

Die im Begutachtungsentwurf enthaltenen **Angaben über die finanziellen Auswirkungen** entsprechen nicht einmal ansatzweise den Erfordernissen der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus. Auf Grund der vorgesehenen neuen Bewilligungspflichten, der Vornahme von Stichprobenkontrollen und der Verpflichtung, für entlaufene, ausgesetzte, zurückgelassene oder beschlagnahmte Tiere zu sorgen, dürften erhebliche zusätzliche Kosten entstehen.

Der vorliegende Begutachtungsentwurf erweckt auch den Anschein, dass **das bisher hohe Schutzniveau der modernen Tierschutzgesetze der Länder nicht gehalten werden kann. Ob die bloße Einheitlichkeit geeignet ist, ein Wahlversprechen einzulösen, bleibt fraglich.**

Bundesrat: Teileinspruch bei Sammelgesetzen – erfreuliche Einigkeit

in den letzten Jahren wurde es zur häufig kritisierten parlamentarischen Gewohnheit, sog. **Sammelnovellen** zu beschließen, mit denen teilweise bis zu hundert Novellierungen von einzelnen Gesetzen und die Erlassung neuer Rechtsvorschriften vorgenommen wurden. Diese Rechtsetzungstechnik widerspricht nicht nur den Legistischen Richtlinien, sondern wurde auch vom Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis zum Pensionsreformgesetz 2000 gerügt.

Jüngstes Beispiel ist das **Budgetbegleitgesetz 2003**, BGBl I Nr 71/2003, mit dem nicht weniger als **90 Gesetze** erlassen bzw. geändert wurden. Das Gesetz enthält ua. die **Pensionsreform 2003** und den Ankauf von Luftraumüberwachungsflugzeugen (**Abfangjäger**).

Der **Bundesrat** kann derzeit ein Sammelgesetz nur als Ganzes in Verhandlung nehmen und Beschlüsse können sich nur auf den Gesetzesbeschluss in seiner Gesamtheit beziehen. Dadurch ist es möglich, dass durch die Zusammenfassung verschiedener Gesetze in einem Gesetz der Bundesrat faktisch gezwungen werden kann, für die Länder sehr nachteilige

Bestimmungen hinzunehmen, weil durch das Nicht- oder zumindest verspätete Inkrafttreten des gesamten Gesetzespakets die Länder unter Umständen noch schlechter gestellt würden.

Um dem Bundesrat einen **Teileinspruch bei sog. Sammelnovellen** zu ermöglichen und damit auch bestehende Einschränkungen der Länderkammer zu beseitigen (vgl. dazu: Verfassungswidrige Einschränkung der Rechte des Bundesrates bei „Sammelnovellen“?, in: Informationsblatt Nr. 2/2001) wurde vom Bundesrat in seiner 701. Sitzung am 9. Oktober 2003 ein federführend von Vizepräsident WEISS eingebrachter **Gesetzesantrag einstimmig beschlossen** und dem Nationalrat zur Behandlung weitergeleitet.

Dieser Antrag (232 d.B. - XXII GP NR) sieht eine Ergänzung des Art 42 Abs 2 B-VG in der Weise vor, dass sich *„der Einspruch des Bundesrates auch auf einzelne in einem Gesetzesbeschluss des Nationalrates zusammengefasste Gesetze beziehen kann. In diesem Fall können die vom Einspruch nicht erfassten Teile des Gesetzesbeschlusses beurkundet und kundgemacht werden“*.

Das Institut hält die Realisierung dieses Gesetzesantrags für einen wichtigen Schritt, um die Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung effizienter zu gestalten.

IFÖ-INTERN

Föderalismus und Bundesstaat im Jahr 2002

Vor wenigen Tagen ist der **27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002)**, herausgegeben vom Institut für Föderalismus, erschienen.

Die föderalistischen Fortschritte im Berichtszeitraum waren im Wesentlichen auf die Verwaltungsreform beschränkt. Im Mittelpunkt der politischen Diskussionen standen die Einsetzung des **Österreich-Konvents** mit dem großen Ziel einer Staatsreform, neue Einsparungsziele in der Verwaltung unter den Gesichtspunkten der Effizienz der Verwaltung, die Neuorganisation des Gerichtswesens, die Zusammenlegung von Polizei und Gendarmerie sowie Reformen in der Finanzverwaltung. Angesichts der Erfahrungen mit der letztlich gescheiterten Bundesstaatsreform ist den Beratungen und Ergebnissen des Österreich-Konvents mit besonderer Aufmerksamkeit, aber auch mit gewisser Skepsis, entgegenzusehen.

Das Kapitel **„Allgemeine Föderalismuspolitik“** widmet sich ausführlich dem Inkrafttreten der Verwaltungsreform 2001 und der Verländerung der Bundesstraßen B. Mit dem **Bundesstraßen-Übertragungsgesetz** (BGBl I Nr 50/2002) wurden alle Bundesstraßen B in die volle Verantwortung der Länder übertragen und damit ein Schritt der Dezentralisierung von Bau und Erhaltung dieser Straßen gesetzt. Zu befürchten bleibt freilich, dass nach Auslaufen der bis zum Jahr 2008 befristeten Zweckzuschussregelung auf die Länder massive finanzielle Belastungen zukommen.

Die verheerende **Hochwasserkatastrophe vom August 2002** zeigte deutlich auf, dass sich die bestehende Organisation des Katastrophenschutzes in den Ländern bewährte. Der Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur und die Beseitigung der großen Schäden erforderten gemeinsame - vor allem finanzielle - Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden.

Im Berichtsjahr erfolgte in verschiedenen Fällen eine **Aushöhlung der mittelbaren Bundesverwaltung**, da der Bund bei der Übertragung von Vollzugsaufgaben an eigene Bundesbehörden die notwendige Zustimmung der Länder gemäß Art 102 Abs 4 B-VG nicht einholte, sondern die Festlegung der Behördenzuständigkeiten mittels Verfassungsbestimmungen festschrieb. Diese Vorgangsweise fand beim Bundessozialämterreformgesetz, bei der Gaswirtschaftsgesetz-Novelle 2002, beim Ökostromgesetz und bei der Änderung des Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetzes (EIWOG) Anwendung.

Die ständig steigenden Ausgaben im Gesundheitswesen führen auch zu stark steigenden Defiziten der Sozialversicherungsträger (vor allem der Gebietskrankenkassen). Im Berichtsjahr erfolgte die Neugestaltung des Ausgleichsfonds der Krankenversicherungsträger, wobei jene Gebietskrankenkassen, die Überschüsse erwirtschaften, Zwangsdarlehen und Ausgleichszahlungen leisten müssen. Mit der politisch heftig umstrittenen **60. ASVG - Novelle** (BGBl I Nr 140/2002) erfolgten ein **Zentralisierungsschub** und ein massiver – verfassungsrechtlich be-

denklicher – **Eingriff in die finanzielle Selbständigkeit der Sozialversicherungsträger.** Einzelne Bestimmungen des Gesetzes wurden noch im Berichtsjahr beim Verfassungsgerichtshof angefochten.

Die Ratifizierung des Vertrages von Nizza, die Berücksichtigung der Länderinteressen bei den Beratungen im EU-Konvent und die Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 sind im Kapitel **„Europäische Integration und Föderalismus“** dargestellt. Aus Sicht der österreichischen Länder waren im Jahr 2002 die Verhandlungen über die EU-Erweiterung, die europäische Verkehrspolitik, hier vor allem der Streit um die Ökopunkteregelung und die Reduzierung des Transitverkehrs sowie die Abwicklung der EU-Regionalförderprogramme von besonderem Interesse. Dargestellt werden weiteres die Tätigkeit des Ausschusses der Regionen, das gut funktionierende Länderbeteiligungsverfahren in EU-Angelegenheiten, die Umsetzung von EU-Richtlinien und die anhängigen Vertragsverletzungsverfahren.

Die Schwerpunkte in den **finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften** waren im Berichtszeitraum von den Versuchen des Bundes, im Rahmen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes 2001 die Verteilungsschlüssel zu seinen Gunsten zu ändern, um zusätzliche Mehreinnahmen lukrieren zu können, den politischen Auseinandersetzungen um ein Vorziehen der Steuerreform und den finanziellen Auswirkungen der Ergebnisse der Volkszählung 2001 gekennzeichnet.

Das Kapitel **„Verfassungsentwicklung im Bundesbereich“** stellt die im Berichtsjahr erfolgte Novelle des B-VG und die 69 Verfassungsbestimmungen in elf einfachen Bundesgesetzen dar. Mit der Änderung des B-VG und der Erlassung eines **Bundesvergabegesetzes 2002** (BGBl I Nr 99/2002) erfolgte eine weitgehende Zentralisierung des Vergaberechtes, da die Gesetzgebung für die Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens – abgesehen von der Kontrolle der Auftragsvergabe – dem Bund übertragen wurde.

Die **Verfassungsentwicklung in den Ländern** zeigt, dass es in sieben Ländern zu Änderungen der Landesfassung kam, wobei besonders die Änderung der Wiener Stadtverfassung (Demokratiepaket) hervorzuheben ist.

Das Kapitel **„Gesetzgebung des Bundes und der Länder“** stellt wichtige Bundesgesetze und Landesgesetze dar und enthält die Mitwirkung der Länder im Gesetzgebungsprozess des Bundes. Der **Bundesrat** erhob im Berichtsjahr **keinen Einspruch** gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates. In fünf Fällen wurde die Zustimmung gemäß Art 44 Abs 2 B-VG erteilt. Das **Begutachtungsverfahren** zeigte neuerlich die schwache Position der Länder im Gesetzgebungsverfahren des Bundes auf, auch die Leistungsfähigkeit des **Konsultationsmechanismus** darf nicht überschätzt werden.

Das Kapitel **„Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes“** enthält eine Besprechung der wichtigsten bundesstaatlichen und finanzverfassungsrechtlichen Erkenntnisse, wobei hier besonders die Entscheidung des VfGH über die Vermögensaufteilung zwischen Bund und Ländern (vgl. dazu ausführlich: Ein bedeutsames Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes für die Länder und den Bundesstaat, in: Informationsblatt Nr. 4/2002) hervorzuheben ist.

Im Kapitel **„Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften“** werden der Abschluss von Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG sowie die Tätigkeit der wichtigsten Kooperationseinrichtungen (ÖROK, Österreichisches Institut für Bautechnik ua) dargestellt.

Das Kapitel **„Grenzüberschreitende und internationale Zusammenarbeit – europäischer Regionalismus“** zeigt die vielfältigen grenzüberschreitenden Aktivitäten der Länder auf. Der Bogen spannt sich von der regionalen Zusammenarbeit in Europa, z.B. die Versammlung der Regionen Europas, über die bewährten Einrichtungen von Arbeitsgemeinschaften und Kommissionen (z.B. Arge Alp, Arge Alpen-Adria, Arge Donaauraum, Internationale Bodenseekonferenz) bis hin zu vielfältigen Kontakten der Länder in der bilateralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Der **27. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2002)**, Braumüller Verlag Wien 2003, 358 Seiten, ISBN Nr 3-7003-1457-4, ist zum Preis von € 51,90 im Buchhandel erhältlich.