



FÖDERALISMUS - INFO

Institut für Föderalismus

A-6020 Innsbruck
Maria-Theresien-Straße 38b
Tel.: +43/512/57 45 94
Fax: +43/512/57 45 94-4
e-mail: institut@foederalismus.at
<http://www.foederalismus.at>

Föderalismus-Informationen aus erster Hand

Juni 2005

Nr 3 / 2005

NÖ Landtag beschließt Sendeanlagenabgabegesetz

Der Landtag von Niederösterreich hat am 21. Juni 2005 das **NÖ Sendeanlagenabgabegesetz** beschlossen, das die Erhebung einer **gemeinschaftlichen Landesabgabe** für den Betrieb von Sendeanlagen für die Mobilfunkkommunikation vorsieht.

Mit diesem Gesetz soll auf die drastische Erhöhung der Zahl der für Zwecke der Mobilfunkkommunikation errichteten Sendeanlagen in Niederösterreich reagiert werden. Laut Angaben des „Forums Mobilkommunikation“ befinden sich derzeit in Niederösterreich 3.324 Mobilfunkstationen, die alleine betrieben werden, und 396 „Sharing“-Standorte, d.h. gemeinsam genutzte Bauwerke oder sonstige Anbringungsobjekte. Somit werden nur 12% der Standorte gemeinsam genutzt.

Die damit verbundenen negativen externen Effekte, insbesondere die Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes werden vom Gesetzgeber als ein gravierendes Problem betrachtet. Wertminderungen von Grundstücken und negative optische Effekte sind vor allem auch in touristisch genutzten Landesteilen vorzufinden.

Zudem schafft die unmittelbare Nähe von „Handymasten“ besondere Betroffenheit der Bürger, wobei insbesondere auch gesundheitliche Bedenken laut werden.

Das Sendeanlagenabgabegesetz versucht, diese negativen externen Effekte möglichst hintanzuhalten, ohne jedoch dadurch die Versorgung mit Mobilfunk zu beeinträchtigen. Dabei wurde ein fiskalisches Lenkungsmodell konzipiert, das für Mobilfunkbetreiber einen finanziellen Anreiz zur Nutzung eines Bauwerkes oder sonstigen Anbringungsobjektes durch mehrere Betreiber bietet.

Durch die Staffelung des Tarifs des NÖ Sendeanlagenabgabegesetzes soll ein spürbarer **Lenkungseffekt** eintreten, sodass die Betreiber von Mobilfunksendeanlagen durch den finanziellen Anreiz Sendeanlagen zusammen auf einer baulichen Anlage oder einem sonstigem Objekt betreiben.

Nach Auffassung des Instituts für Föderalismus stellt das Sendeanlagenabgabegesetz einen interessanten Ansatz dar. Es fällt auf, dass diese Maßnahme allerdings gerade von jenen Seiten kritisiert wird, die – etwa auch im Österreich-Konvent – eine größere Steuerautonomie der Länder als besonders zukunftsfähig bezeichnet haben. Das Institut wertet es im Übrigen auch als positiv, das **Gesetz** auch **vier Jahre befristet** zu erlassen, um es nach einer gewissen Zeit evaluieren zu können. Eine derartige Befristung ist ein **Instrument einer folgenorientierten Gesetzgebung**.

„Lex-Kampl“ und die Reform des Bundesrates

Mit der „Lex-Kampl“ wurde nunmehr verhindert, dass ein Abgeordneter den Vorsitz im Bundesrat übernommen hätte, der nicht in der Lage war, die Konsequenzen aus einer völlig inakzeptablen Äußerung zu ziehen. Nach der bisherigen Verfassungsrechtslage nach Art. 36 B-VG wechselt der Vorsitz im Bundesrat unter den Ländern halbjährlich, wobei dieser dem Erstgeordneten der vom jeweiligen Landtag entsendeten Bundesräte zukommt. Eine nachträgliche Einflussnahme war den Landtagen bisher verwehrt. Nach der nunmehr getroffenen „Lösung“ (siehe die Änderung des Art 36 Abs 2 B-VG idF AB 998 dB und des gesamtändernden Abänderungsantrages aller vier Parlamentsfraktionen) kann der entsendende Landtag nun auch später eine „Umreihung“ vornehmen, allerdings nur innerhalb der Bundesräte der Fraktion des Erstgeordneten.

Unter **föderalistischen Aspekten** ist die **Regelung nicht zu beanstanden**: Sie wahrt nicht nur die Autonomie der Landtage, sondern stärkt, wenngleich nur marginal, die Bindung der Bundesräte an die sie entsendenden Landtage.

Dies darf nicht darüber hinweg täuschen, dass der **Bundesrat** weiterhin einer **grundlegenden Reform harrt**: Zu einem politisch gewichtigen Organ kann er nur werden, wenn seine Rechtsstellung aufgewertet wird. Darüber war im Österreich-Konvent keine Einigkeit zu erzielen, obwohl es durchaus weiter führende Vorschläge von nahezu allen Parteien gab. Vor allem die Vorschläge der ÖVP und der Landeshauptleute hätten mit dem Zustimmungsrecht des Bundesrates zu einer größeren Zahl von Gesetzesmaterien (so genannte Angelegenheiten der „gemeinsamen“ Gesetzgebung) einen Fortschritt gebracht. Dagegen hätte der Fiedler-Entwurf im Grunde weiterhin nur einen machtlosen Bundesrat bestehen lassen und damit keine Lösung für das umstrittenste Staatsorgan vorgesehen.

Welches Modell auch immer bevorzugt wird: Nur eine **Aufwertung des Bundesrates** macht ihn **zukunftsfähig**. Der Bundesrat gewinnt nur dort eine Funktion, wo er in die Lage versetzt ist, Bundesgesetze in einer Weise beeinspruchen zu können, über die sich der Nationalrat nicht einfach mit einem Beharrungsbeschluss hinwegsetzen kann. Aufwertung des Bundesrates bedeutet konsequenterweise eine Einschränkung der Macht des Nationalrats.

Will man diesen Weg (noch) nicht gehen, dann bietet sich auf der Basis der derzeitigen Verfassungslage jedoch ein Weg an, um die Arbeit des Bundesrates zumindest effizienter zu gestalten:

Erstens: Die **Landtage entsenden** Personen in den Bundesrat, die **gleichzeitig Abgeordnete der Landtage** sind.

Zweitens: Der **Bundesrat versammelt sich nur noch**, wenn **Anträge auf Erhebung eines Einspruchs** oder ein **zustimmungspflichtiges Verfassungsgesetz** bzw ein Staatsvertrag (dies ist nach der geltenden Verfassungsrechtslage der Fall, wenn das Verfassungsgesetz oder der Staatsvertrag in die Zuständigkeit der Länder eingreift) zu behandeln sind. Damit würde zumindest der bedeutungslose Nachvollzug längst entschiedener Angelegenheiten ein Ende haben. Außerdem bestünde die Hoffnung, dass der aus Landtagsabgeordneten bestehende Bundesrat dann, wenn es um wichtige Dinge geht, die **Länderinteressen stärker als bisher** in den Vordergrund rückt und sich **gegenüber dem Nationalrat etwas emanzipiert**.

Erste wissenschaftliche Analyse der Projekte der Föderalismusreform - Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich!

In Österreich und in Deutschland steht die Reform der föderalen Ordnung seit Jahren auf der Tagesordnung der politischen Diskussionen. In beiden Staaten wurden jeweils besondere Einrichtungen mit dem Auftrag eingesetzt, bis Ende 2004 Vorschläge für Verfassungsänderungen zu beraten und vorzulegen.

Am Vorabend der entscheidenden Verhandlungsrunden in beiden Ländern veranstalteten das Institut für Föderalismus und das Europäische Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen am 26. und 27. November 2004 in Schloss Hofen gemeinsam einen Workshop, bei dem der Verhandlungsstand zu wichtigen Einzelfragen der Reform des Föderalismus in beiden Staaten erläutert und diskutiert wurde.

Unter dem Titel „Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich“ sind die einzelnen Referate zu den Schwerpunktthemen „Der Öster-

reich-Konvent“, die „Föderalismus-Kommission“ und „Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten“ dokumentiert.

Peter BUSSJÄGER stellt die Reformoptionen für die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landesgesetzgeber dar. Der Vizepräsident des Bundesrates Jürgen WEISS zeigt Möglichkeiten für eine echte Reform des Bundesrates – die ja jetzt wieder besonders aktuell diskutiert wurde - auf. Anna GAMPER macht in ihrem Beitrag über die Reform der Finanz-Verfassung - auch unter föderalistischen Gesichtspunkten – Vorschläge für eine künftige Reform der Finanzverfassung. Thomas FISCHER behandelt die Kompetenzdebatte in der deutschen Föderalismuskommission und stellt Reformoptionen für eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf den Bund bzw die Länder dar, wobei einen wesentlichen Punkt für das letztliche Scheitern der Beratungen die Verteilung und Finanzierung bildungspolitischer Aufgaben darstellte. Martin BRANDT geht in seinem Referat auf eine grundlegende Reform des deutschen Bundesrates ein und stellt ein geändertes Beschlussverfahren und eine Entflechtung im bestehenden institutionellen Rahmen, hier vor allem eine Verringerung der Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze, vor. Wolfgang RENZSCH behandelt den Finanzföderalismus in der deutschen Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Dabei erwies sich die Frage der Kostenfolgen von Bundesgesetzen für die Länder als ein schwieriges Problemfeld. Landtagsdirektor Karl EDTSTADLER behandelt die österreichische Praxis der Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten und nimmt dabei auch eine kritische Beurteilung und einen Ausblick vor. Matthias CHARDON stellt in seinem Beitrag über die Mitwirkung der deutschen Länder in Europaangelegenheiten die Inhalte des derzeitigen Art 23 GG dar und macht Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Länderbeteiligung im Hinblick auf den Europäischen Verfassungsvertrag und die bestehenden Funktionsdefizite.

Der **Band 96 Bußjäger/Hrbek (Hrsg), Projekte der Föderalismusreform - Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich**, Wien 2005, 118 Seiten, ISBN 3-7003-1528-3 ist zum Preis von € 18,90 (Sfr 34,80) im Buchhandel erhältlich.

„Pro Vorarlberg“ – Vorarlberg zwischen Separatismus und Föderalismus?

Vor 25 Jahren fand in Vorarlberg eine Volksabstimmung für eine größere Eigenständigkeit des Landes statt. Dies ist Anlass für einen kurzen Rückblick und eine Bilanz:

Die **“Bürgerinitiative Pro Vorarlberg”**, die am 10. September 1979 vor die Öffentlichkeit getreten war, hatte in Vorarlberg ein kleineres politisches Erdbeben verursacht. Immerhin wollte die Initiative nicht mehr und nicht weniger als eine Volksabstimmung darüber, ob *“Vorarlberg durch eine Vereinbarung mit dem Bund im Rahmen des österreichischen Bundesstaates mehr Selbständigkeit durch ein eigenes Statut”* erhalten sollte oder nicht.

Das Statut verlangte unter anderem *„die uneingeschränkte Gesetzgebung und Vollziehung in allen Angelegenheiten, die es selbst zumindest gleich gut für Vorarlberg besorgen kann“*, wie zum Beispiel in Schule und Rundfunk, oder Sozialversicherung. An Stelle der *„ungerechten Steuergesetze aus Wien“* sollte eine eigene Finanzhoheit des Landes treten. Das Statut sollte nur in Übereinstimmung von Bund und Land Vorarlberg geändert oder außer Kraft gesetzt werden können.

Die Forderung nach einem eigenen Statut für Vorarlberg war von 46 Personen, 42 Männern und vier Frauen, unterzeichnet. Unter ihnen war auch der spätere Landtagspräsident Manfred Dörler, der auch als Sprecher der Initiative fungierte. An der Spitze standen primär zwei Personen: Der pensionierte Landesamtsdirektor Dr. Elmar Grabherr und der Chefredakteur der Vorarlberger Nachrichten Dr. Franz Ortner.

Brisant wurde das Programm dadurch, dass es unmittelbar vor den Landtagswahlen 1979 veröffentlicht wurde.

Die Landespolitik war gespalten. Während die SPÖ die Initiative ablehnte, wurde sie von der ÖVP unterstützt, freilich eher notgedrungen, denn mit großer Begeisterung. Es musste nämlich von vornherein klar sein, dass die Forderungen der Initiatoren nach einem eigenen Statut für Vorarlberg in Österreich realpolitisch völlig unrealistisch waren. Entschieden befürwortet wurde die Initiative von der FPÖ: Als Juniorpartner in der Regierung konnte ihr ein Scheitern in der praktischen Umsetzung der Anliegen auch viel weniger angelastet werden als der ÖVP.

Am 28. März 1980 beschloss der Vorarlberger Landtag gegen die Stimmen der SPÖ, am 15. Juni 1980 eine Volksabstimmung durchzuführen. Gegenstand der **Volksabstimmung** sollte ein

10-Punkte-Programm zur „**Stärkung der Stellung des Landes (der Länder) und der Gemeinden im Rahmen des österreichischen Bundesstaates**“ sein. Damit hatte man sich von der ursprünglichen Forderung von „Pro Vorarlberg“ verabschiedet: Was die Landtagsmehrheit nunmehr forderte, unterschied sich nicht mehr besonders von dem von allen Ländern getragenen Forderungsprogramm. Das Land wollte zum Beispiel mehr Kompetenzen im Bereich des Schulwesens, im Wohnungswesen und im Umweltschutz. Letztlich hatten die Pragmatiker in der ÖVP gegenüber den „Fundamentalisten“ in der Pro Vorarlberg-Bewegung die Oberhand gewonnen.

Bei einer Wahlbeteiligung von fast 91% entschieden sich am 15. Juni 1980 **69,32%** der Abstimmenden für das **Ja** und **30,68%** für das **Nein**. Das Ergebnis spricht stark für die Annahme, dass Zustimmung und Ablehnung entlang der Parteigrenzen ÖVP/FPÖ einerseits und SPÖ andererseits verliefen. Dies war eine klare Zustimmung zugunsten des 10-Punkte-Programms, wobei freilich auch der Anteil der „Nein“-Stimmen beachtlich hoch war.

Hat „**Pro Vorarlberg**“ in der politischen Landschaft nachhaltigere **Spuren hinterlassen**? Tatsächlich erfuhren die Bemühungen der Länder um eine Stärkung des Föderalismus in Österreich gerade durch „Pro Vorarlberg“ einen neuen Impuls: Die Bundesregierung ließ sich auf Verhandlungen mit den Ländern ein, in die auch 10 Punkte der Vorarlberger Volksabstimmung einfließen. Die Verhandlungen zogen sich in der Folge recht zäh dahin, wodurch auch der Impuls der Vorarlberger Volksabstimmung allmählich schwand.

Immerhin gelangen kleinere **Erfolge** doch noch:

1984 wurde in die Bundesverfassung eine Regelung aufgenommen, dass Verfassungsgesetze, mit denen die Zuständigkeiten der Länder eingeschränkt werden, fortan der **Zustimmung des Bundesrates** bedürfen. Damit wurde nicht nur der Bundesrat etwas aufgewertet, vor allem konnte der Bund nicht mehr ohne weiteres in die Länderzuständigkeiten eingreifen.

1987 wurde die **Wohnbauförderung** in die Länderkompetenz übertragen. Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Wohnbauförderungsmittel für unser Land keine geringe Errungenschaft, die man durchaus auch „Pro Vorarlberg“ zuschreiben darf.

Die großen Erfolge blieben jedoch aus: Die groß angelegte **Bundesstaatsreform**, die 1989 in Gang gesetzt wurde, war noch ein Produkt von „Pro Vorarlberg“. Das Projekt **scheiterte** jedoch 1994 unmittelbar vor dem EU-Beitritt Österreichs letztlich am Widerwillen der Zentralen, Macht nach unten abzugeben.

Wie sieht ein **Resümee von „Pro Vorarlberg“** aus? Die Initiative hat nicht nur Bewegung in die politische Landschaft Vorarlbergs gebracht. Sie hat eine Phase eines größeren Selbstbewusstseins der österreichischen Länder eingeleitet. Eine geringfügige Stärkung der Länderrechte kann ebenfalls auf der Plus-Seite verbucht werden. Es hat sich freilich gezeigt, dass übergroße Erwartungen in die Bereitschaft der Zentralen, Macht abzugeben, nicht begründet sind.

„Pro Vorarlberg“ löste allerdings auch eine entschiedene Gegenbewegung aus. Nicht nur, dass die SPÖ der Initiative äußerst kritisch gegenüber stand, auch zahlreiche Intellektuelle wandten sich gegen ein Programm, das ihrer Ansicht nach eine „Alemannenideologie“ war. So führte die „Pro Vorarlberg“-Initiative auch zu einer gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung, die für das kleine Land wohl längst fällig gewesen war, über seine Identität, sein Selbstverständnis und sein Verhältnis zu den vielen zugewanderten Vorarlbergern – aus Innerösterreich, aber auch aus dem Ausland.

Tatsächlich darf ein **moderner Föderalismus in Europa** nicht bei angeblichen Eigenschaften eines Volkes stehen bleiben. Er muss sich auf zwei Säulen gründen: Identität und Effizienz. Gerade vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Dilemmas der Europäischen Union zeigt sich, dass **Europa über die kleinen, leistungsfähigen Einheiten** aufgebaut werden muss, wenn es bei den Bürgerinnen und Bürgern Akzeptanz finden soll. Ein solcher moderner Föderalismus darf jedoch nicht ausschließen, sondern muss integrieren. Er darf **keine abgeschotteten Zellen** schaffen, sondern **dynamische Netzwerke von gewachsenen Einheiten**, die ein **größtmögliches Ausmaß an Autonomie und Demokratie** bewahren.