

46. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2021)

46. Bericht
über den Föderalismus
in Österreich (2021)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

INNSBRUCK

46. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2021)

Zitiervorschlag: *Institut für Föderalismus*, 46. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2021) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2022 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: ### # ##### -### -#

Herausgeber: Institut für Föderalismus, Innsbruck, Adamgasse 17
Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger und MMag. Dr. Mathias Eller
Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Donau Forum Druck GmbH, Wien

Vorwort

Das Institut für Föderalismus, gegründet im Jahr 1975, ist eine Einrichtung der Länder Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg sowie, seit dem 1. Jänner 2019, Niederösterreich und Salzburg. Es hat folgende Ziele, die Im Institutsvertrag aus dem Jahr 2003 wie folgt definiert werden:

1. Unterstützung der wissenschaftlichen Forschung und Weiterentwicklung des Föderalismus in Österreich und im europäischen Zusammenhang (Regionalisierung); insbesondere im Hinblick auf demokratische Leistungsfähigkeit, Effizienz und ökonomische Theorie des Föderalismus;
2. Vermittlung der Idee und der Vorzüge des Föderalismus gegenüber der Öffentlichkeit.

Zur Erreichung dieser Ziele betreibt das Institut eigene wissenschaftliche Forschung, organisiert Fachtagungen, informiert über einzelne Bereiche der Föderalismusforschung und gibt mehrere Schriftenreihen für wissenschaftliche Publikationen sowie ein periodisches Mitteilungsblatt über aktuelle Probleme und Themen des Föderalismus heraus.

Ebenso Teil der Tätigkeit des Instituts ist der seit 1975 jährlich erstellte und veröffentlichte Bericht über den Föderalismus in Österreich, der dem Institutsvertrag entsprechend den Landesregierungen und Landtagen der Trägerländer vorzulegen ist. Aufgabe dieses Berichtes ist es, im Sinne des staatsrechtlichen Föderalismus, wie er von der Rechtswissenschaft vertreten wird und der österreichischen Bundesverfassung zugrunde liegt, vorwiegend die föderalistische Entwicklung zwischen Bund und Ländern darzustellen. Das von den Trägerländern bestellte Kuratorium des Instituts für Föderalismus hat den vorliegenden 46. Bericht über den Föderalismus in Österreich im Juli 2022 genehmigt.

Ziel des Föderalismusberichts ist es, einen möglichst konzisen Überblick über die einschlägigen Entwicklungen vorzulegen und den Leserinnen und Lesern die wichtigsten Ereignisse auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene darzustellen. Die im Anhang abgedruckten Statistiken und Dokumente sollen einerseits den Vergleich mit den vorangegangenen Jahren ermöglichen, andererseits föderalistisch bedeutsame Unterlagen auf diesem Wege zugänglich machen. Auf die Dokumentation amtlich publizierter und im Vergleich zu früheren Jahren mittlerweile leicht zugänglicher Materialien aus dem Bereich der Legislative und Judikative wird bewusst verzichtet.

Für ihre Mithilfe bei der Erstellung dieses Berichtes wird den Ämtern der Landesregierungen, dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für

europäische und internationale Angelegenheiten, und den zahlreichen gemeinsamen Kooperationseinrichtungen, allen voran der Verbindungsstelle der Bundesländer mit ihrem Leiter Herrn Dr. *Andreas Rosner* und seinem Mitarbeiter Herrn MMag. Dr. *Robert Gmeiner*, herzlich gedankt.

Herzlich gedankt sei außerdem Frau *Andrea Schafferer* vom Institut für Föderalismus für die technische Betreuung, Herrn Dr. *Harald Knill* vom new academic press Verlag sowie Herrn *Felix Nowack* und Herrn Dipl.-HTL-Ing. *Franz König*, BEd, von der Donau Forum Druck GmbH für den Satz und die Drucklegung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck, im August 2022

Peter Bußjäger / Mathias Eller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Zusammenfassung	1
A) Rahmenbedingungen und öffentliche Wahrnehmung des Föderalismus in Österreich	7
1. Wirtschaftsdaten im Überblick	7
1.1. Bruttoinlandsprodukt	7
1.2. Öffentlicher Schuldenstand	7
1.3. Öffentliches Defizit	7
2. Wichtige politische Ereignisse im Überblick	8
2.1. Wahlen	8
2.2. Weitere wichtige politische Ereignisse	10
3. Mediale Berichterstattung	11
4. Entwicklung auf europäischer Ebene	13
4.1. Bedeutende Entwicklungen aus Sicht der Länder und Regionen	13
4.2. Subsidiaritätsprüfung	16
5. Stand der Verfassungs- und Verwaltungsreform in Österreich	18
5.1. Neue und laufende Projekte/Reformen	18
5.2. Reformvorschläge und Vorstöße	19
6. Föderalismus-Monitor 2019–2021	20
B) Entwicklungen auf Bundesebene	
1. Bundesverfassung	27
1.1. Übersicht	27
1.2. Novellierungen des B-VG	27
1.3. Neue bzw geänderte Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen	28

2. Bundesgesetzgebung	31
2.1. Übersicht	31
2.2. Ökosoziale Steuerreform-Gesetzespaket	32
2.3. Ärztegesetz 1998, BGBl I 31/2021	34
2.4. Landarbeitsgesetz 2021, BGBl I 78/2021	34
2.5. Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzespaket, BGBl I 150/2021	35
2.6. COVID-19-Zweckzuschussgesetz, BGBl I 187/2021	35
3. Die Rolle des Bundesrates	36
3.1. Allgemeines	36
3.2. Rederecht der Landeshauptleute	36
3.3. Zustimmung gemäß Art 44 Abs 2 B-VG	37
3.4. Tätigkeit in europäischen Angelegenheiten	39
4. Zustimmungspraxis der Länder	41
5. Verfassungsgerichtshof	44
6. Verwaltungsgerichtshof	45
C) Entwicklungen auf Landesebene	46
1. Landesverfassungen	46
2. Landesgesetzgebung	50
2.1. Überblick	50
2.2. Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben	51
2.3. Umsetzung bundes(verfassungs)rechtlicher Vorgaben	56
2.4. Landeskompetenzen	60
3. Zustimmungspraxis des Bundes	69
4. Landesverwaltungsgerichtsbarkeit	71
5. Initiativen der Länder auf dem Gebiet der Föderalismus- und Verwaltungsreform	72
6. Innovationen der Länder beim Handeln als Träger von Privatrechten	77
D) Entwicklungen auf Gemeindeebene	80
1. Allgemeines	80
2. Gemeinderecht	81

3. Österreichischer Städtetag	83
4. Österreichischer Gemeindetag	86
5. Überarbeitung der Kommunalwahlrichtlinie sowie der Richtlinie über die Teilnahme an Wahlen zum Europäischen Parlament	87
E) Finanzieller Föderalismus	89
1. Einfachgesetzliche Entwicklungen	89
1.1. Finanzausgleichsgesetz	89
1.2. Beschlüsse der Landesfinanzreferentenkonferenz	90
2. Fiskalrat	91
3. Konsultationsmechanismus	93
F) Kooperativer Föderalismus	95
1. Allgemeines	95
2. Staatsrechtliche Vereinbarungen	95
3. Kooperation auf europäischer und internationaler Ebene	99
3.1. Überblick	99
3.2. Länderbeteiligungsverfahren nach Art 23d B-VG	100
3.3. Einrichtungen der Zusammenarbeit in EU-Angelegenheiten	104
3.4. Vertragsverletzungsverfahren	108
4. Kooperation auf politischer und administrativer Basis	109
4.1. Überblick	109
4.2. Landeshauptleutekonferenz	109
4.3. Landesfinanzreferentenkonferenz	110
4.4. Landtagspräsidentenkonferenz	111
5. Beratungs- und Begutachtungsrechte	112
6. Gemeinsame Kooperationseinrichtungen	115
6.1. Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)	115
6.2. Österreichische Institut für Bautechnik (OIB)	117
6.3. Planungsgemeinschaft Ost (PGO)	117
6.4. Schulbuchkommission der Länder	118

6.5. Tierzuchtrat	118
7. Transnationale Kooperation	119
7.1. Allgemeines	119
7.2. Staatsverträge gemäß Art 16 B-VG	119
7.3. Zusammenarbeit in Organisationen und Konferenzen	120
7.4. Überblick über besondere Kooperationen in den Ländern ..	124
G) Judikatur	133
1. Verfassungsgerichtshof	133
1.1. Überblick	133
1.2. Bundesstaat	134
1.3. Wahlrecht	138
1.4. COVID-19-Judikatur	139
1.5. Weitere Themen	143
2. Verwaltungsgerichtshof	145
2.1. Garant der bundesstaatlichen Ordnung	145
2.2. Parteistellung anerkannter Umweltorganisationen	146
2.3. Auskunftsbeglehen nach dem Umweltinformationsgesetz ..	149
2.4. Umfang der Entscheidungsbefugnis eines Verwaltungsgerichts in Verwaltungsstrafverfahren	149
2.5. Weitere Themen	150
3. Oberster Gerichtshof	151
3.1. Zulagen eines Vertragsbediensteten eines Landes bei Absonderung nach dem EpiG 1950	151
3.2. Haftung eines Wahlleiters für Kosten einer Wahlwiederholung	152
4. Europäischer Gerichtshof	153
4.1. Vertragsverletzungsverfahren	153
4.2. Vorabentscheidungsverfahren	155
H) Tätigkeit des Instituts für Föderalismus	159
1. Allgemeines	159
2. Institutspersonal und Sitz des Instituts	159

3. Öffentlichkeitsarbeit und Veranstaltungen	160
3.1. Übersicht	160
3.2. Homepage	160
3.3. Soziale Medien	161
3.4. Veranstaltungen	161
3.5. Vorträge und weitere Aktivitäten	163
3.6. Mediale Präsenz	165
4. Publikationen	167
4.1. Schriftenreihe und FÖDOK-Reihe	167
4.2. Sonstige Publikationen	169
4.3. Publikationen der Institutsmitglieder	170
5. Projekte	173
6. Preis für Föderalismus- und Regionalforschung 2021	174
6.1. Übersicht	174
6.2. Einreichungen	175
6.3. Auszeichnungen	175
6.4. Übergabe	175
7. Nationale und internationale Zusammenarbeit des Instituts	176
8. Föderalismusdokumentation und Bibliothek	177
I) COVID-19 und Föderalismus im Jahr 2021	178
1. Ausgangslage	178
1.1. Allgemeine Bemerkungen	178
1.2. Mangelhaftes föderales Rollenverständnis	179
2. Erfahrungen und Problemfelder im zweiten Pandemiejahr aus verwaltungsorganisatorischer Sicht	180
2.1. Problemfeld 1: Mangelnde strategische Ausrichtung des Pandemiemanagements	180
2.2. Problemfeld 2: Auslegungsdivergenzen / unklare Vollzugs- anweisungen	181
2.3. Problemfeld 3: Kommunikationsprobleme zwischen Bund und Ländern	184
2.4. Problemfeld 4: Zusagen des Bundes für IT-Lösung nicht eingehalten	187

2.5. Problemfeld 5: Mangelnde Reaktionsschnelligkeit auf Bundesebene	188
3. Exkurs: Vergaberechtliche Probleme im Zusammenhang mit COVID-19	190
4. Zusammenfassung und Fazit	192

Anhänge

1. Begründete Stellungnahmen mit Subsidiaritätsrüge europaweit sowie von Nationalrat und Bundesrat gemäß Art 23g B-VG	197
2. „Gelbe Karten“ im Subsidiaritätsprüfungsverfahren (2010 bis 2021)	198
3. Zustimmungen des Bundesrates gemäß Art 44 Abs 2 B-VG im Jahre 2021	199
4. Zustimmungspraxis des Bundesrates 2000–2021	201
5. Tätigkeit des Bundesrates in europäischen Angelegenheiten (Art 23e, 23f und 23g B-VG)	202
6. Zustimmungspraxis von Bund und Ländern 2011–2021	203
7. Zustimmungen der Bundesregierung zu Landesgesetzen im Jahr 2021	205
8. Einspruchs- bzw Zustimmungspraxis des Bundes nach § 9 F-VG in den Jahren 2012 bis 2021	208
9. Positionspapier des Bundesvorstands des Österreichischen Gemeindebundes zum Thema Bodenverbrauch ..	209
10. Verlangen der Länder nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium (Konsultationsmechanismus) im Jahre 2021	216
11. Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG (Übersicht der Jahre 1978–2021)	217
12. Einheitliche Stellungnahmen und gemeinsame Stellungnahmen der Länder in Länderbeteiligungsverfahren im Jahre 2021	219
13. COVID-19-Pandemie; Kostentragung und finanzielle Auswirkungen; Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 20. Mai 2021 (VSt-265/92)	222

14. EU-Kohäsionspolitik 2021–2027; IBW/JTF; Aufteilung der Mittel auf die Bundesländer; Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 20. Mai 2021 (VSt-7677/123)	223
15. Kommunalinvestitionsgesetz; Fristverlängerung; Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 20. Mai 2021 (VSt-2193/18)	225
16. Leitantrag „COVID-19-Pandemie“; Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 19. November 2021 (VSt-265/127)	227
17. Mitwirkung der Länder bei der Wärmestrategie bei Gesetzesvorhaben des Bundes im Energiebereich; Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 19. November 2021 (VSt-5259/58)	234
18. Finanzausgleich; Verlängerung der Finanzausgleichsperiode; Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 7. Mai 2021 (VSt-13/1908 bzw VSt-13/1910)	236
19. Reform des Österreichischen Stabilitätspaktes 2012; Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 8. Oktober 2021 (VSt-3328/557)	238
20. Umlaufbeschluss der Landtagspräsidentinnen- und Landtagspräsidentenkonferenz vom 24. März 2021 zum Thema Informationsfreiheit (VSt-4700/46)	240

Zusammenfassung

Kapitel A. Rahmenbedingungen und öffentliche Wahrnehmung des Föderalismus in Österreich

Das Berichtsjahr 2021 war abermals stark von den Herausforderungen und Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geprägt. Das Institut für Föderalismus hat sich vor diesem Hintergrund erneut dazu entschlossen, die Erfahrungen, Problemfelder und Verbesserungspotentiale aus verwaltungsorganisatorischer Sicht in einem Sonderkapitel zum Thema Föderalismus und COVID-19 aufzuarbeiten.

Medial war die österreichische Staatskonstruktion teilweise starker Kritik ausgesetzt, wobei im Berichtsjahr über den Föderalismus differenzierter berichtet und auch dessen Vorteile in der Pandemiebewältigung hervorgehoben wurden.

Im Berichtsjahr fanden zudem Landtags- und Gemeinderatswahlen in Oberösterreich, Gemeinderatswahlen in den Städten Graz und St. Pölten sowie Gemeindevertretungs- und Bürgermeisterwahlen in Kärnten statt.

Föderalismusrelevante Reformen sind ob der mit der Pandemiebewältigung verbundenen Herausforderungen nur zögerlich vorangetrieben worden. Eine bereits im vorangegangenen Jahr eingesetzte Bund-Länder-Konferenz durch die zuständige Verfassungsministerin, die sich eine Kompetenzbereinigung sowie Verfahrensvereinfachungen zum Ziel gesetzt hat, hat im Jahr 2021 keine nennenswerten Ergebnisse geliefert. Weiter auf Eis liegt zudem die schon seit längerer Zeit geplante Umsiedelung des Umweltbundesamtes von Wien nach Klosterneuburg. Das aus föderalistischer Sicht interessanteste Vorhaben im Berichtszeitraum war zweifelsohne der Vorstoß der Bundesregierung, das im Verfassungsrang befindliche Amtsgeheimnis abzuschaffen sowie ein Informationsfreiheitsgesetz auszuarbeiten. Allerdings ist das Vorhaben nach Ablauf der Begutachtungsphase im April 2021 bisher nicht weiterverfolgt worden.

Kapitel B. Entwicklungen auf Bundesebene

Neben den COVID-19-bedingten Änderungen – zumeist wurden bereits bestehende Regelungen aufgrund der anhaltend schlechten pandemischen Situation verlängert – schlugen sich im Berichtsjahr vor allem die Bemühungen auf Bundesebene in der Legistik nieder, den erforderlichen Rechtsrahmen für die geplante „Klima-Wende“ zu schaffen. Mit dem Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzespaket sowie dem Ökosozialen Steuerreform-Gesetzespaket wurden

wichtige Reformen im Energiesektor vorangetrieben, dadurch allerdings auch die Zuständigkeiten der Länder in diesem Bereich durch neue oder novellierte Kompetenzdeckungsklauseln sukzessive eingeschränkt.

Darüber hinaus wurde im Ärztegesetz 1998 mit einer Novelle ein VfGH-Erkenntnis aus dem Jahr 2020 umgesetzt und die dafür erforderliche Zustimmung der Länder schlussendlich eingeholt. Mit dem Landarbeitsgesetz 2021 ist schließlich auf Bundesebene einer B-VG-Novelle aus dem Jahr 2019 (BGBl I 14/2019) Rechnung getragen worden, mit der das Landarbeitsrecht von Art 12 B-VG in die nunmehr alleinige Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art 11 B-VG) überführt wurde.

Aus finanzieller Sicht war für die Länder eine im Berichtszeitraum erfolgte Novellierung des COVID-19-Zweckzuschussgesetzes von Relevanz. Nunmehr ist vorgesehen, dass die den Ländern in der COVID-19-Krise entstandenen zusätzlichen Aufwendungen bis Mitte März 2022 ersetzt werden.

Der Bundesrat brachte sich im Vergleich zum Jahr 2020, in dem insgesamt fünf Einsprüche gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats erhoben wurden, nicht aktiv in den parlamentarischen Gesetzwerdungsprozess ein. So erfolgten im Jahr 2021 keine Einsprüche gemäß Art 42 Abs 2 B-VG.

Kapitel C. Entwicklungen auf Landesebene

Auf Ebene des Landes(verfassungs)rechts der Länder konnten auch im Jahr 2021 interessante Entwicklungen beobachtet werden. In Kärnten wurden beispielsweise die Grundlagen für die Landtagsarbeit (verstärkte Kontrolle der Landesregierung durch den Landtag, innerorganisatorische Neuerungen etc.) adaptiert, in Niederösterreich die Kontrollmöglichkeiten des Landesrechnungshofes erweitert und in Wien die Untersuchungskommissionen auf Gemeinde- sowie auf Landesebene im Sinne einer Stärkung von Minderheitenrechten reformiert.

Darüber hinaus war wiederum auffällig, dass für materiengesetzliche Anpassungen auf Landesebene häufig die Umsetzung von Verordnungen oder Richtlinien der Europäischen Union ursächlich waren (zB Verhältnismäßigkeitsrichtlinie, Energieeffizienzrichtlinie, Gesamtenergieeffizienz-Richtlinie, Open Data und PSI-Richtlinie etc.). In der Steiermark wurde das Dienst- und Besoldungsrecht vor dem Hintergrund dazu ergangener Judikatur des EuGH angepasst.

Weitere Änderungen betrafen klassische Landeszuständigkeiten wie das Bau- und Raumordnungsrecht. Aber auch im Kundmachungswesen wurden in mehreren Bundesländern neue Entwicklungen vorangetrieben und damit der

den Ländern nunmehr durch Art 15 Abs 7 B-VG eingeräumte Handlungsspielraum zum Teil schon ausgenützt.

Kapitel D. Entwicklungen auf Gemeindeebene

Auf Gemeindeebene konnten im Jahr 2021 vergleichsweise wenig föderalistisch einschlägige Entwicklungen ausgemacht werden. Zunächst ist hervorzuheben, dass in mehreren Bundesländern die Bestimmungen über die Möglichkeit der Abhaltung von Videokonferenzen und der Fassung von Umlaufbeschlüssen in den Gemeindegremien vor dem Hintergrund der weiter anhaltenden Gesundheitskrise prolongiert wurde.

Darüber hinaus waren – wie auch für die Bundesländer – die Pläne zur Schaffung eines einheitlichen Informationsfreiheitsgesetzes für die Gemeinden von besonderem Interesse. Trotz Bekenntnis zur Transparenz stehen die österreichischen Gemeinden diesem Vorhaben allerdings skeptisch gegenüber, da dieser für die Gemeindeverwaltungen mehr Fragestellungen aufwerfe, als er zu lösen im Stande sei.

Darüber hinaus stand das Berichtsjahr wiederum ganz im Zeichen der finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Krise, wie eine gegen Ende des Jahres vom Österreichischen Städtebund beschlossenen Resolution zeigte. So wird zeitnah etwa die Einberufung eines Kommunalgipfels gefordert, um die aktuelle finanzielle Situation der Städte und Gemeinden ausführlich mit diesen zu beraten.

Die beiden Positionspapiere des Österreichischen Gemeindebundes zu den Themen „Bodenverbrauch“ und „Kinderbetreuung“ offenbaren schließlich auch zwei weitere aktuelle Problemherde, in denen vordringlich vom Bund eine Verbesserung der Rahmenbedingungen eingefordert wird.

Kapitel E. Finanzieller Föderalismus

Neben zwei Novellen des Finanzausgleichsgesetzes werden im Kapitel zum finanziellen Föderalismus die Beschlüsse der Landesfinanzreferentenkonferenz sowie der jährliche Bericht über die öffentlichen Finanzen des Fiskalrats dargestellt.

Was finanzielle Mehrbelastungen der Länder durch Maßnahmen des Bundes betrifft, so wurde dies im Berichtsjahr 2021 in insgesamt 51 Fällen durch Stellungnahmen der Bundesländer geltend gemacht. In einem Fall gab es ein Verlangen nach Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium.

Kapitel F. Kooperativer Föderalismus

Im Berichtsjahr spielte angesichts des anhaltenden Pandemiegesehens der kooperative Föderalismus weiterhin eine tragende Rolle. Dabei wurden COVID-19-spezifische Regelungen regelmäßig zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmt.

Kapitel F. enthält eine umfassende Auflistung verschiedenster nationaler, europäischer und internationaler Kooperationsformen der Länder bzw mit Relevanz für die Länder. Bedeutende Koordinationsorgane auf Länderseite sind die Konferenzen der Landeshauptleute, der Landtagspräsidenten, der Landesfinanzreferenten und der Landesamtsdirektoren.

Im Übrigen konnten die in den vergangenen Jahren festgestellten verstärkten Tendenzen, die Instrumente des kooperativen Föderalismus insbesondere für die Harmonisierung von Rechtsvorschriften einzusetzen, für das Berichtsjahr nur vereinzelt ausgemacht werden. Im Rahmen der Art 15a B-VG-Vereinbarungen kam es allerdings zu interessanten Neuerungen. Insbesondere erfolgten Verhandlungen zu einigen mit dem Finanzausgleich zusammenhängenden Vereinbarungen (zB die Vereinbarung über Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens sowie die Vereinbarung Zielsteuerung Gesundheit).

Kapitel G. Judikatur

Im Berichtsjahr 2021 ergingen zahlreiche Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs (VfGH), Europäischen Gerichtshofs (EuGH), des Obersten Gerichtshofs (OGH) und Verwaltungsgerichtshofs (VwGH), die von bundesstaatlicher Relevanz waren.

Aus föderalistischer Perspektive waren vor allem jene VfGH-Erkenntnisse von besonderem Interesse, die sich mit kompetenzrechtlichen Aspekten auseinandergesetzt haben. So wurde beispielsweise in einem Fall bestätigt, dass die im Tiroler Jagdgesetz vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz des Waldes gegen Wildschäden gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder fallen, solche Maßnahmen demgegenüber nicht als Angelegenheit des Forstwesens gemäß Art 10 Abs 1 Z 10 B-VG einzustufen seien. In einem anderen Fall stellte der VfGH klar, dass der Einsatz von Sozialpädagogen in Time-out-Gruppen eine Frage der äußeren Organisation der öffentlichen Pflichtschulen sei und somit in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung von Ausführungsgesetzen und zur Vollziehung falle (Art 14 Abs 3 B-VG).

Der VwGH hatte sich vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention in mehreren Fällen mit der Parteistellung anerkannter Umweltorganisation in natur-

schutzrechtlichen Verfahren sowie mit Auskunftsbegehren nach dem Umweltinformationsgesetz zu beschäftigen. Der OGH wiederum fällt eine auch für die Länder und Gemeinden interessante Entscheidung zur Haftung eines Wahlleiters für die Kosten einer Wahlwiederholung.

Zudem wurden im Berichtsjahr zwei Entscheidungen des EuGH nach Art 258 AEUV gefällt. Österreich wurde dabei in einem Fall verurteilt (Verstoß gegen Mehrwertsteuerrichtlinie), im anderen Fall ist die Klage der Europäischen Kommission abgewiesen worden. Ebenso ergingen einige interessante Vorabentscheidungskennntnisse.

Kapitel H. Tätigkeit des Instituts für Föderalismus

Ungeachtet der anhaltenden COVID-19-Krise setzte das Institut für Föderalismus im Rahmen seiner Möglichkeiten Aktivitäten, um den im Gründungsvertrag verankerten Zielen nachzukommen. Ebenso widmete sich das Institut in verschiedenen Formen der Öffentlichkeitsarbeit.

Hervorzuheben ist für das Jahr 2021 insbesondere die Ende Oktober vom Institut für Föderalismus organisierte IACFS-Jahrestagung, bei der sich international renommierte Föderalismusforscher in Innsbruck einfanden, um über das Tagungsthema „The Making and Ending of Federalism“ zu diskutieren. Außerdem konnte am 22. September 2021 mit den „Österreichischen Archivrechtsgesprächen“ eine weitere Tagung in Präsenz abgehalten werden, bei der archivrechtliche Fragestellungen aus mehreren Blickwinkeln aufbereitet wurden.

Der Preis für Föderalismus- und Regionalforschung 2021 wurde an *Antonios Souris* von der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg für seine rechtswissenschaftliche Dissertation mit dem Titel „Europapolitik im föderalen Haus. Abstimmungsverhalten im Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates“ vergeben. *Julian Lahner* von der Universität Innsbruck erhielt für seine Dissertation mit dem Titel „Stände und landesfürstliche Herrschaft in Tirol, 1756–1790“ ebenso wie *Katrin Praprotnik* von der Donau-Universität Krems für ihre (gemeinsam mit *Flooh Perlot* und *Daniela Ingruber* eingereichte) Projektarbeit mit dem Titel „Satisfaction with Democracy. Insights from sub-national politicians in Austria“ den Anerkennungspreis.

Sonderkapitel I. COVID-19 und Föderalismus

In diesem Kapitel werden vordringlich die Erfahrungen der Länder, zu Tage getretene Problemstellungen und Verbesserungspotentiale im zweiten Pandemiejahr beleuchtet. Aus verwaltungsorganisatorischer Sicht war weiter-

hin die mangelnde strategische Ausrichtung des Pandemiemanagements des Bundes einer jener Punkte, der die größten Probleme in der Zusammenarbeit bereitete. Darüber hinaus wurden – wie schon im vergangenen Jahr – nicht zuletzt auch aufgrund der Vielzahl an Stäben (SKKM-Stab, Krisenstab COVID-19 im BMSGPK etc.) verschiedentlich Kommunikationsprobleme offensichtlich. Unklare Vollzugsanweisungen sowie eine teils unzureichende Klärung von Auslegungsfragen im Kontext epidemiologisch einschlägiger rechtlicher Bestimmungen stellten die Länder dabei vor besondere Herausforderungen. Die regelmäßige Einbindung der Medien durch den Bund zu einem Zeitpunkt, in dem die entsprechenden Rechtstexte den Ländern selbst noch nicht zur Kenntnis gelangt waren, führte überdies zu einem Informationsvorsprung der Bevölkerung und dutzenden Anfragen, die mangels Vorliegens der Normtexte nicht beantwortet werden konnten. Dies führte in der Folge zu berechtigtem Unmut der Bürgerinnen und Bürger, der leicht vermieden hätte werden können. Dennoch war die Bund-Länder-Zusammenarbeit auch im zweiten Pandemiejahr insgesamt als gut und konstruktiv zu bewerten. Während sich gewisse Reibungsverluste in der Kommunikation wohl gar nicht vermeiden lassen, wäre der Bund künftig dennoch gefordert, sein Krisenmanagement strategischer auszurichten und Verbesserungsvorschläge der Länder, beispielsweise in Begutachtungsverfahren im Zuge von Novellierungen des COVID-19-MG oder des EpiG 1950, gezielter zu berücksichtigen.

A. **Rahmenbedingungen und öffentliche Wahrnehmung des Föderalismus in Österreich**

1. **Wirtschaftsdaten im Überblick**

- 1.1. Was die **Wirtschaftsdaten** für Österreich betrifft, so stieg das **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) im Berichtsjahr 2021 um 6,3 % (nominell) bzw 4,5 % (real).¹ Die Arbeitslosenquote stieg auf 8,0 %.² Die Steigerung des BIP ist vor dem Hintergrund der vergleichsweise tristen Wirtschaftszahlen aus dem Vorjahr allerdings zu relativieren. Zudem ist noch nicht absehbar, welche finanziellen Folgewirkungen die auch im Jahr 2021 anhaltende Gesundheitskrise für den Staatshaushalt in Zukunft bereit halten wird.
- 1.2. Der **öffentliche Schuldenstand** im Jahr 2021 betrug laut Statistik Austria insgesamt 82,8 % des BIP (2020: 83,9 %) bzw 334.084 Mio Euro (2020: 315.999 Mio Euro). Davon entfielen im Jahr 2021 71,6 % des BIP der Staatsschulden auf den Bundessektor (288.877 Mio Euro), 6,0 % des BIP auf die Landesebene ohne Wien (24.185 Mio Euro), 2,4 % des BIP auf Wien (9.788 Mio Euro), 2,5 % des BIP auf die Gemeindeebene ohne Wien (9.992 Mio Euro) und 0,3 % des BIP auf die Sozialversicherungsträger (1.243 Mio Euro).³
- 1.3. Das **öffentliche Defizit** betrug im Berichtsjahr 2021 österreichweit 5,92 % des BIP bzw. 23,9 Mrd Euro und war damit das zweithöchste seit Beginn der Aufzeichnungen im Jahr 1954. Lediglich im Vorjahr ist ein noch höheres öffentliches Defizit verzeichnet worden. Im Bundessektor betrug das Defizit –5,22 % (21.062 Mio Euro), auf Landesebene (ohne Wien) –0,55 % (2.232 Mio Euro), auf Gemeindeebene (ohne Wien) –0,05 % (193 Mio Euro), in Wien –0,22 % (888 Mio Euro) und im Bereich der Sozialversicherungsträger –0,03 % (118 Mio Euro).⁴

1 *Wirtschaftskammer Österreich*, Wirtschaftslage und Prognose (Stand März 2022).

2 *Statistik Austria* (<www.statistik.at>), Arbeitslosigkeit – Jahresdurchschnitt 2020. Erstellt am 16.3.2022.

3 *Statistik Austria* (Öffentlicher Schuldenstand, BIP 2018–2021). Erstellt am 1.4.2022. Anmerkung: Daten gemäß ESVG 2010. Bundesländer einschließlich außerbudgetäre Einheiten und Landeskammern.

4 *Statistik Austria* (Öffentliches Defizit, BIP 2018–2021). Erstellt am 1.4.2022. Daten gemäß ESVG 2010. Bundesländer einschließlich außerbudgetäre Einheiten und Landeskammern.

2. *Wichtige politische Ereignisse im Überblick*

2.1. *Wahlen*

2.1.1. Übersicht

Im Berichtsjahr 2021 wurden **keine bundesweiten Wahlen** abgehalten. Auf Länderebene fand eine Landtagswahl im Herbst des Berichtsjahres in Oberösterreich statt. Außerdem wurden auf Gemeindeebene Gemeinderatswahlen flächendeckend in Kärnten und Oberösterreich abgehalten, ein neuer Gemeinderat wurde auch in den Städten St. Pölten und Graz gewählt.

Jener Trend auf Landesebene, wonach grundsätzlich die Parteien der amtierenden Landeshauptleute gestärkt werden, konnte auch im Berichtsjahr festgestellt werden:⁵ So erzielte die ÖVP unter Landeshauptmann Mag. Stelzer ein Plus von 1,24 % im Vergleich zur letzten Landtagswahl.

Die Wahlbeteiligung lag dabei bei 76,3 %. Damit handelte es sich bei dieser Wahl um jene mit der höchsten Wahlbeteiligung der letzten Landtagswahlen. Am niedrigsten war sie etwa in Tirol am 25. Februar 2018 mit 60 %. Dennoch war im Vergleich mit der letzten in Oberösterreich abgehaltenen Landtagswahl im Jahr 2015 die Wahlbeteiligung deutlich rückläufig (81,63 %). Es bestätigt sich somit auch jener negative Trend, dass bei den Wahlen der zu bildenden allgemeinen Vertretungskörper die Wahlbeteiligung rückläufig ist.

Das Ergebnis der Oberösterreich-Wahl hat, wie nachfolgend noch dargestellt wird, zudem erhebliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung und Wirkungsweise des Bundesrats.

2.1.2. Landtagswahl in Oberösterreich

Die im Berichtsjahr einzige Landtagswahl fand am 26. September 2021 in Oberösterreich statt und endete mit folgendem Ergebnis: ÖVP 37,61 % (303.835 Stimmen), FPÖ 19,77 % (159.692 Stimmen), SPÖ 18,58 % (150.094 Stimmen), GRÜNE 12,32 % (99.496 Stimmen), NEOS 4,23 % (34.204 Stimmen). Außerdem konnte die unter dem Eindruck der COVID-19-Krise gegründete Partei MFG („Menschen – Freiheit – Grundrechte) mit 6,23 % (50.325 Stimmen) in den Oberöster-

5 Hierzu *Institut für Föderalismus*, 45. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2020) 8.

reichischen Landtag einziehen. Es haben 835.248 Wahlberechtigte ihre Stimme abgegeben, die Wahlbeteiligung lag somit bei 76,34 %.

Die Landtagswahl hatte auch Auswirkungen auf die Mandatsverteilung im Bundesrat. Die ÖVP konnte durch ihr leichtes Plus ein Mandat im Bundesrat dazu gewinnen. Die Freiheitlichen dagegen büßten insgesamt sieben Mandate im oberösterreichischen Landtag ein und mussten damit auch ein Mandat in der Länderkammer abgeben. Insgesamt entsendet Oberösterreich zehn Bundesrätinnen und Bundesräte. Die ÖVP bringt es nun auf fünf, die SPÖ und die FPÖ auf je zwei und die Grünen auf ein Mitglied.

Die Oppositionsfraktionen haben somit keine Mehrheit mehr im Bundesrat. Die ÖVP stellt nun 26 Mitglieder in der Länderkammer, die FPÖ 10. Unverändert bleiben die Mandate von SPÖ (19), Grünen (5) und des Bundesrats ohne Fraktion (1). Mit 31 von 61 Mandaten haben die Regierungsfractionen ÖVP und Grüne nun also auch in der Länderkammer knapp die Mehrheit.

Vor dieser Machtverschiebung nutzte der Bundesrat vermehrt die Möglichkeit, sich weder zustimmend noch ablehnend zu einem Gesetzesbeschluss des Nationalrats zu äußern, sodass eine achtwöchige Frist verstreichen muss, bis ein Gesetz in Kraft treten kann. Insbesondere bei zeitkritischen Materien, etwa bei Änderungen im Epidemie- und COVID-19-Maßnahmengesetz, war dies ein gewichtiges politisches Instrument.⁶

2.1.3. Weitere Wahlen

Gleichzeitig mit der Landtagswahl fanden in Oberösterreich am 26. September 2021 auch Gemeinderatswahlen statt.

Am selben Tag wählte zudem Graz einen neuen Gemeinderat. Das überraschende Wahlergebnis – die KPÖ wurde mit 28,84 % stimmenstärkste Partei – fand auch über die nationalen Grenzen hinaus mediale Resonanz.

Am 24. Jänner 2021 wurde die Gemeinderatswahl in St. Pölten abgehalten. Die SPÖ konnte mit Bürgermeister *Matthias Stadler* die absolute Mehrheit (56,0 %) festigen.

Gemeindevertretungs- und Bürgermeisterwahlen fanden ebenso am 28. Februar 2021 in Kärnten unter strenger Einhaltung der damals gel-

6 Vgl dazu auch *Institut für Föderalismus*, 45. Bericht (2020) 9 (dort FN 6) sowie 48 f.

tenden COVID-19-Regelungen statt. Vor diesem Hintergrund wurden so viele Briefwahlstimmen wie noch nie in Kärnten abgegeben.⁷

2.2. Weitere wichtige politische Ereignisse

- 2.2.1. Am 11. Jänner 2021 folgte *Martin Kocher* auf **Christine Aschbacher** als Bundesminister für Arbeit, Familie, Jugend, die aufgrund der gegen ihre im Mai 2020 eingereichten Dissertation erhobenen Plagiatsvorwürfe ihren **Rücktritt** bekanntgab.
- 2.2.2. Am 13. April 2021 verkündete der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz **Rudolf Anschober seinen Rückzug aus der Politik**, den er mit gesundheitlichen Gründen rechtfertigte. Als oberster „Pandemiemanager“ folgte ihm *Wolfgang Mückstein* nach.
- 2.2.3. Am 6. Oktober 2021 ist die **Inseratenaffäre** publik geworden, nachdem die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) Hausdurchsuchungen im Bundeskanzleramt, im Finanzministerium und in der Parteizentrale der ÖVP durchgeführt hatte. Im Kern wird dem damals noch im Amt befindlichen Bundeskanzler sowie Personen aus seinem Umfeld vorgeworfen, im Jahr 2017 gefälschte Umfragen der Tageszeitung „Österreich“ zugespielt bekommen und die Kosten dafür durch Scheinrechnungen dem Finanzministerium verrechnet zu haben. Es wird wegen Untreue, Bestechung und Bestechlichkeit ermittelt.
- 2.2.4. Drei Tage nach Bekanntwerden dieser Affäre, am 9. Oktober 2021, gab *Sebastian Kurz* seinen **Rücktritt als Bundeskanzler** bekannt.
- 2.2.5. Am 11. Oktober 2021 erfolgte die **Angelobung von Alexander Schallenberg** als Bundeskanzler und *Michael Linhart* als Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten.
- 2.2.6. Nach der Landtagswahl in Oberösterreich fand am 23. Oktober 2021 die konstituierende Sitzung der XXIX. Gesetzgebungsperiode mit der **Wahl und Angelobung der Landesregierung Stelzer II** statt.
- 2.2.7. Am 2. Dezember 2021 verkündete *Sebastian Kurz* seinen Rückzug aus allen politischen Ämtern.
- 2.2.8. Am 6. Dezember 2021 erfolgte die **Angelobung von Karl Nehammer als Bundeskanzler**. *Alexander Schallenberg* wechselte zugleich wieder in

7 Siehe dazu <<https://kaernten.orf.at/stories/3092659/>> (zuletzt abgerufen am 28.1.2022).

das Amt des Außenministers, Kurzzeit-Außenminister *Michael Linhart* sollte nunmehr als österreichischer Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland fungieren.⁸

3. *Mediale Berichterstattung*

- 3.1. Aufgrund der COVID-19-Krise wurde in den heimischen Medien über die Bundesstaatskonstruktion Österreichs regelmäßig berichtet. Die meisten Artikel waren dabei negativ konnotiert, wobei wiederum auffallend ist, dass diese überwiegend von den in der Bundeshauptstadt angesiedelten Printmedien geäußert wird,⁹ während regionale Medien differenzierter berichteten,¹⁰ und auch die Vorteile des Föderalismus in der Pandemie betonten.
- 3.2. Ein passendes Beispiel für den erstgenannten Fall liefert etwa ein in der Presse vom 9. April 2021 erschienener Beitrag mit dem Titel „Covid und die vielen offenen Staats-Baustellen“.¹¹ Im Artikel ist die Rede von „krasse[n] Schwächen der Staatsorganisation“, oder von „den reichlich verworrenen Bund-Länder-Beziehungen, dem Gamsbart-Föderalismus“. Ein mit „Lebensgefährdender Föderalismus“ betitelter Beitrag im Standard vom 12. November 2021¹² mokiert sich am Corona-Missmanagement in einigen Ländern, unterstellt den „Landesfürstentümern [...] Ignoranz, gepaart mit Überheblichkeit“ und attestiert ein „ineffektive[s] föderale[s] Ego-System auf vielen Ebenen“.

Dazu ist festzuhalten, dass auch nach fast zwei Jahren der Pandemie es schwierig zu beurteilen ist, ob sich eher eine föderale oder eine zentrale Staatsorganisation im Kampf gegen das COVID-19-Virus besser eignet. Letztlich ist diese Frage wohl unauflöslich und auch abhängig von den in einem Land vorgegebenen Rahmenbedingungen (zB geo- und demographischen Strukturen; Gesellschaftsstruktur etc.) sowie den jeweils herangezogenen Indikatoren, die man einer Bewer-

8 Allerdings musste, weil sich *Linhart* nicht formell für den Botschafterposten beworben hatte, der Posten erneut ausgeschrieben werden. Siehe dazu „Pallawatsch bei Besetzung der Botschaft Berlin“, in: Die Presse vom 21.2.2022.

9 Besonders polemisch die Kolumne „Land statt Bund: Die Auflösung von Österreich“, in: Der Standard vom 13.12.2021.

10 Vgl dazu den Beitrag „Österreichs Föderalismus bringt keine Krisenmanager hervor“ in: Salzburger Nachrichten vom 9.2.2021. Neutral gehalten ist zudem der am 14.2.2021 in der „Wiener Zeitung“ erschienene Beitrag „Die Pandemie als föderale Zerreißprobe“.

11 Der Beitrag ist unter <<https://www.diepresse.com/5962982/covid-und-die-vielen-offenen-staats-baustellen?from=rss>> abrufbar (zuletzt abgerufen am 27.1.2022).

12 Der Artikel ist abrufbar unter <<https://www.derstandard.at/story/2000131119019/lebens-gefaehrdender-foederalismus>> (zuletzt abgerufen am 27.1.2022).

tung des COVID-19-Managements zugrunde legt. Deshalb ist jedenfalls eine differenzierte Sichtweise geboten. Unbestritten ist, dass Entscheidungen in föderalen Gebilden eine längere Vorlaufphase und damit mehr Zeit benötigen, zumal mehrere „Player“ in die Entscheidungsfindung eingebunden werden. Zeit ist aber gerade jener Faktor, an dem es in Krisensituationen regelmäßig mangelt und einen behutsamen und steten Aushandlungsprozess fast schon verunmöglicht. Durch zentrale Entscheidungen ohne Einbindung der Länder bzw Regionen begibt man sich wiederum des Vorteils, ein Problem aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten und verhindert damit maßgeschneiderte und regional angepasste Lösungen. Schnelle Entscheidungen müssen daher keinesfalls auch qualitativ hochwertige sein, sondern können sich im Nachhinein auch als äußerst unpraktisch erweisen.

- 3.3. Landeshauptmann *Günther Platter* hat dagegen die Rolle und die Vorteile des Föderalismus in einem in der „Tiroler Tageszeitung“ am 8. Juni 2021 veröffentlichten Interview („Platter: Föderalismus hilft in der Krise“) betont. Die Bewältigung der Corona-Pandemie sieht er als Ergebnis der massiven Anstrengung auf allen Ebenen. Dabei betont er, dass dies „ohne den Föderalismus [...] nie möglich gewesen [wäre]“. Die großen Vorgaben müssen auf Bundesebene gemacht, Impfstoffe zentral organisiert werden, aber Testen und Impfen selbst sind nur mit einer dezentralen Struktur zu bewältigen.“
- 3.4. In einem Gastbeitrag in der Ausgabe des Magazins „public“¹³ forderte der ehemalige Landeshauptmann von Salzburg und Vorsitzende des Instituts der Regionen Europas (IRE), Dr. *Franz Schausberger*, eine konstruktive Krisenbewältigung anstelle von Schuldzuweisungen. Er plädiert dafür, dass – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – die wichtigsten Entscheidungen auf staatlicher Ebene zu fällen sind, während die Umsetzung weitgehend mit den Einrichtungen der Länder erfolgen sollte. Es gelte, dass „Regierung, Länder und Kommunen konstruktiv zusammenarbeiten zur Bewältigung der Situation. Das ist es, was die Bevölkerung zu Recht erwartet.“

Ins selbe Horn stoßen zwei ebenfalls im Magazin „public“¹⁴ erschienene (Gast)Beiträge von *Peter Bußjäger* und *Alexandra Zeller*. In beiden Beiträgen wird die Stärke föderaler Strukturen betont und

13 Ausgabe 11–12/2021, 24 („Föderalismus und Pandemie“).

14 Ausgabe 7–8/2021, 41 („Pandemiebekämpfung und Föderalismus“) und 42 ff („Wie groß muss eine Krise sein“).

festgehalten, dass die von den Behörden teilweise begangenen Fehler nicht einer bestimmten Staatsorganisation geschuldet sind.

- 3.5. Davon unabhängig ist der sich nicht veränderte hohe Zentralisierungsgrad der österreichischen Medienlandschaft neuerlich hervorzuheben. Zwar existieren erfolgreiche Regionalzeitungen, die meisten der sogenannten Qualitätsmedien erscheinen jedoch in der Bundeshauptstadt. Die Verflechtungen zwischen Bundespolitik und den in der Bundeshauptstadt erscheinenden Medien ist kundigen Leserinnen und Lesern augenfällig¹⁵ und wird auch durch die oben genannte „Inseraten-Affäre“ das zum Teil sehr enge Verhältnis zwischen Medien und Politik eindrücklich belegt.

4. Entwicklung auf europäischer Ebene

4.1. Bedeutende Entwicklungen aus Sicht der Länder und Regionen

- 4.1.1. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde der Ablauf des **Europäischen Semesters im Jahr 2021 adaptiert**, um es auf die Prozesse zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) abzustimmen, die im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgt. Als wesentliche Änderungen gab die Europäische Kommission (EK) im **Frühjahr keine Länderberichte** zur Beurteilung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in den Mitgliedstaaten ab. Stattdessen werden diese auf die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bzw der EU-Fiskalregeln vorgesehene haushaltspolitische Empfehlung beschränkt. Im Gegenzug wird die Vorlage der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) durch die Mitgliedstaaten und die Beurteilung durch die EK in den Ablauf des Europäischen Semesters integriert.¹⁶
- 4.1.2. Im 3-Jahres-Rhythmus legt die Europäische Kommission einen **Kohäsionsbericht** zu den Fortschritten vor, die im Hinblick auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union erzielt wurden. Der im Artikel 175 AEUV festgelegte Bericht muss dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat, dem Wirtschafts- und Sozialausschusses und dem Ausschuss der Regionen vorgelegt werden. Der Bericht beurteilt die sozioökonomische Lage und bietet einen Überblick über alle EU-Regionen anhand wirtschaftlicher, sozialer

15 Vgl dazu *Bußjäger/Schramek, Catch22: Das föderalistische Paradoxon in Österreich*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (2017) 336 (340).

16 Vgl dazu <<https://www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG/EUROPAEISCHERRAHMEN/REFORM-PROGRAMM/index.shtml>> (zuletzt abgerufen am 28.1.2022).

und territorialer Indikatoren. Darüber hinaus wird die Wirkung und der Beitrag der Politik und der Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie der EU und anderer Organe wie etwa der Europäischen Investitionsbank analysiert. Der letzte und insgesamt siebte Kohäsionsbericht wurde im **Jahr 2017** veröffentlicht.¹⁷ Der **achte Kohäsionsbericht** ist im **Februar 2022** veröffentlicht worden, wird daher ausführlich erst im nächsten Berichtsband behandelt.

- 4.1.3. Der **Ausschuss der Regionen** (AdR), der im vorherigen Berichtsjahr in seine neue Mandatsperiode gestartet ist (2020–2025), konnte im Jahr 2021 insgesamt sechs Plenartagungen (142.–147.) abhalten, in der unterschiedliche föderalismusrelevante Themen diskutiert worden sind.

Im Rahmen der 143. Plenartagung vom 17.–19. März 2021 sowie der 146. Plenartagung vom 12.–14. Oktober 2021 beschäftigte sich der Ausschuss der Regionen unter anderem mit der Nachhaltigkeitsstrategie „**Green Deal**“. Der AdR hat hierzu einen Fahrplan zur Umsetzung des Grünen Deals 2021 vorgelegt, der zuvor in der Arbeitsgruppe „**Der Grüne Deal – Going local**“ von Regional- und Kommunalpolitikern erarbeitet wurde. In diesem Zusammenhang konnte man sich auf politische Zielsetzungen und Prioritäten einigen, um die Umstellung auf Klimaneutralität voranzutreiben und gleichzeitig die Städte und Regionen in den Mittelpunkt der Erholung nach der COVID-19-Krise zu stellen. Wesentliche Ziele sind die **Förderung aktiver Subsidiarität**, eine **verstärkte institutionelle Zusammenarbeit** und ein **vereinfachter direkter Zugang zu EU-Mitteln**. Schwerpunktbereiche sind Gebäuderenovierung, Stadtbegrünung und klimafreundlicher Verkehr.¹⁸

In der 145. Plenartagung vom 30. Juni bis 1. Juli 2021 reichte die Themenpalette von einer **Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit**, über den **Stand der Konferenz zur Zukunft Europas** bis hin zur Lage von Regionalflughäfen. Am ersten Tag der zweitägigen AdR-Plenartagung wurden schwerpunktmäßig die mit dem Klimawandel einhergehenden Herausforderungen diskutiert. Der Fokus lag dabei auf den Antworten der EU-Kommission (EU-Strategie für zukunftsfähige Verkehrslösungen und das Potenzial von „grünem“ Wasserstoff“, die Klimaziele Europas bis 2030, die Resilienz so genannter „kritischer Einrichtungen“, Europas Nachhaltigkeitsziele bis 2030 und die EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel) aus der Perspektive der Regionen, Städte und Gemeinden. In der Debatte

17 Vgl. *Institut für Föderalismus*, 42. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2017) 11.

18 Mehr dazu unter <<https://cor.europa.eu/de/news/Pages/GREEN-DEAL-GOING-LOCAL.aspx>> (28.1.2022).

wurde die **Notwendigkeit für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Regionen, insbesondere in Krisenzeiten**, unterstrichen: Europa ist weltweit der Kontinent mit der höchsten Dichte an nationalen Grenzen. Als positives Vorbild wurde die Zusammenarbeit der Alpenregionen hervorgehoben.

- 4.1.4. Frankreich führte die **EUSALP-Präsidentschaft** 2020 Corona-bedingt auch 2021 fort. Die Arbeitsschwerpunkte der französischen Präsidentschaft sind im von den EUSALP-Staaten und -Regionen im Juni 2020 verabschiedeten „**Manifest für eine nachhaltige und widerstandsfähige Alpenregion**“ enthalten.

Um die Kontinuität zu fördern und die Aktionsgruppen stärker in die Vorbereitung der Vorsitze einzubeziehen, soll die **Trio-Präsidentschaft gestärkt** und ein Mechanismus zur gemeinsamen Erarbeitung der Prioritäten ausgebaut werden. Schließlich gestaltet sich die Suche nach zukünftigen Vorsitzen schwierig. Eine **fixe Reihenfolge der Präsidentschaften** soll daher Klarheit schaffen. Der **Vorsitz im Jahr 2022** wird von den **Autonomen Provinzen Südtirol und Trentino** übernommen, die weitere Reihenfolge ist noch offen. Slowenien hat sich für das Jahr 2024 angeboten, Österreich erwägt eine Übernahme der Präsidentschaft im Jahr 2025, wobei diese von Bund und den Ländern gemeinsam getragen werden soll.

Die Aktionsgruppen (AG) haben Konzepte für „Strategische vorrangige Politikbereiche und strategische sektorübergreifende Umsetzungsinitiativen“ ausgearbeitet. Die AG 9 (Energie) hat federführend ein Konzept für eine „**kohlenstoffarme Alpenregion**“ vorgelegt, wo es insbesondere um „**Grünen Wasserstoff für die Alpen**“ geht. Die AG 4 (Mobilität), die von der Europaregion unter Federführung des Landes Tirol geleitet wird, bringt sich stark in die Umsetzung dieses Projektes ein. Am 20. Mai 2021 fand die **EUSALP-Mobilitätskonferenz** statt, bei der ua auch gegen die Transitbelastung in Tirol mobilisiert wurde.

Die EUSALP-Mitgliedsländer haben im Berichtsjahr zudem die **Errichtung einer eigenen Service-Stelle**, die die jährlich wechselnden Vorsitze administrativ unterstützt und die Kommunikationsarbeit bündelt, beschlossen. Die Europäische Kommission hat die Service-Stelle im Juli 2021 offiziell ausgeschrieben. Dieses „Sekretariat“ wird im ersten Halbjahr 2022 seine Arbeit aufnehmen. Den Zuschlag erhalten haben die französischen Regionen Provence-Alpes-Cote d’Azur und Auvergne-Rhone-Alpes und die Lombardei. In einer ersten Phase bis Ende 2022 wird die Service-Stelle von der Europäischen Kommission finanziert, und in weiterer Folge durch ein mehrjähriges Projekt des Interreg Alpenraum-Programms.

Das Land Tirol fungiert zudem als Initiator und Leiter des von der EU-Kommission co-finanzierten Projektes „**youth.shaping.EUSALP – jugend.gestaltet.EUSALP**“, in dessen Rahmen Jugendliche aus dem gesamten Alpenraum langfristig in die Umsetzung der EU-Alpenraumstrategie eingebunden werden. Das Projekt lief bis Dezember 2021 und wurde für ein Jahr bis Ende 2022 verlängert. Danach soll die Jugendbeteiligung in die Service-Stelle integriert werden.

4.2. Subsidiaritätsprüfung

Gemäß den Bestimmungen in Art 5 Abs 3 Unterabs 2 sowie Art 12 lit b EUV sorgen die nationalen Parlamente dafür, dass der **Grundsatz der Subsidiarität** gemäß dem im Protokoll Nr 2 (über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit)¹⁹ vorgesehenen Verfahren eingehalten wird. Im Zuge dieses Verfahrens („**Frühwarnsystem**“) können die nationalen Parlamente oder die Kammern eines dieser Parlamente binnen acht Wochen nach der Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist (Art 6 Abs 1 Protokoll Nr 2).²⁰

Was die Praxis der **Subsidiaritätsprüfung**²¹ durch die nationalen Parlamente im **Jahr 2020** angeht, legte die Europäische Kommission im Juli 2021 dazu ihren Bericht vor.²² Während die Kommission im Jahr 2019 keine begründete Stellungnahme der nationalen Parlamente erhielt, erreichten diese im Jahr 2020 **neun begründete Stellungnahmen** der nationalen Parlamente. Nimmt man das Jahr 2019 aus, bestätigt sich allerdings ein schon seit Jahren anhaltender Trend insofern, als sowohl der Anteil der begründeten Stellungnahmen im Vergleich zur Gesamtzahl der Stellungnahmen (10,5 % 2016 [65/620]; 9 % 2017 [52/576]; 6,5 % 2018 [37/569]; 3,5 % 2020 [9/255]) bzw auch im Vergleich

19 Vgl auch Art 3 Protokoll Nr 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

20 Siehe dazu *Bickenbach*, Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle, EuR 2013, 523 ff. Zur Rolle der nationalen und regionalen Parlamente siehe *Gamper*, Mitwirkung des nationalen Parlaments an der Subsidiaritätskontrolle, in: Griller et al (Hg), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft in Österreich (2015) 339 ff.

21 Siehe Anhang 1.

22 *Europäische Kommission*, Jahresbericht 2020 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, COM(2021) 417 final.

zur Zahl der Stellungnahmen zu Kommissionsvorschlägen, die dem Subsidiaritätskontrollmechanismus unterliegen (17,6 % 2016 [65/370]; 16 % 2017 [52/325]; 10,5 % 2018 [37/351]; 9,1 % 2020 [9/99]), stetig sinkt.

Diese Entwicklung könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Europäische Kommission eine gestärkte und verbesserte Agenda für eine bessere Rechtsetzung verfolgt und sich verpflichtet hat, die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in allen Phasen der politischen Willensbildung zu integrieren.

Von den begründeten Stellungnahmen betrafen drei²³ den Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität (**Europäisches Klimagesetz**), der am 4. März 2020 von der Kommission angenommen wurde. Zwei weitere begründete Stellungnahmen des dänischen *Folketing* und des schwedischen *Riksdag* betrafen den von der Kommission am 28. Oktober 2020 angenommenen Vorschlag für eine **Richtlinie über angemessene Mindestlöhne** in der Europäischen Union. Die vier verbliebenen begründeten Stellungnahmen wurden zu folgenden Themen der Kommission übermittelt:

- Vorschlag für einen Beschluss über das **Eigenmittelsystem** der Europäischen Union (begründete Stellungnahme des schwedischen *Riksdag*);
- Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des **Fonds für einen gerechten Übergang** (begründete Stellungnahme des tschechischen *Poslanecká sněmovna*);
- Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung zur **Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums** (begründete Stellungnahme der *maltesischen Kamra tad-Deputati*);
- **Migrations- und Asylpakt** (begründete Stellungnahme des ungarischen *Országgyűlés*).

Die Anzahl an bisher eingeleiteten „Gelbe-Karte-Verfahren“ zu Gesetzgebungsvorschlägen – zuletzt wurde ein solches im Jahr 2016 angestrengt –,²⁴ blieb mit insgesamt drei unverändert, da die dafür er-

23 Begründete Stellungnahmen wurden vom österreichischen Bundesrat, der niederländischen Ersten Kammer und dem französischen Sénat abgegeben. Zur Stellungnahme des Bundesrats vgl. auch *Institut für Föderalismus*, 45. Bericht (2020) 54 f.

24 Siehe Anhang 2.

forderliche Schwelle²⁵ in keinem der genannten Fälle erreicht werden konnte.

Im Berichtsjahr 2021 hat der Bundesrat zudem von seinem Recht, **begründete Stellungnahmen** gemäß Art 23g B-VG zu beschließen **in keinem Fall** Gebrauch gemacht.²⁶

5. *Stand der Verfassungs- und Verwaltungsreform in Österreich*

5.1. *Neue und laufende Projekte/Reformen*

- 5.1.1. Im Berichtsjahr 2021 wurden vor dem Hintergrund des weiter alles überstrahlenden Themas „COVID-19“ in Summe wenige Reformen in Gang gesetzt bzw beschlossen, die (auch) aus Ländersicht von Bedeutung sind.
- 5.1.2. Die COVID-19-Pandemie hinderte die zuständige Verfassungsministerin *Karoline Edtstadler* allerdings nicht daran, bereits im Juli 2020 eine „**Bund-Länder-Konferenz**“ einzurichten.²⁷ Die eingesetzte Arbeitsgruppe setzt sich **Kompetenzbereinigungen und Verfahrensvereinfachungen** zum Ziel, um im Ergebnis einen „noch smarteren Föderalismus“ auf die Beine zu stellen. Dabei sollten zunächst die Landesamtsdirektoren, gegebenenfalls unter Einbindung anderer Ministerinnen und Minister konkrete Empfehlungen erarbeiten. Im Berichtsjahr selbst konnten allerdings keine nennenswerten Ergebnisse erzielt werden bzw wurden solche der Öffentlichkeit gegenüber nicht kommuniziert.
- 5.1.3. Die **föderalistische Staatsorganisation** Österreichs war – wie bereits oben unter Punkt 3. veranschaulicht – im Berichtsjahr **grundsätzlicher Kritik** ausgesetzt. Während der COVID-19-Pandemie wurde die Ineffizienz regionaler Maßnahmen mitunter mit der prinzipiellen Dys-

25 Gemäß Protokoll Nr 2 hat jedes nationale Parlament zwei Stimmen; in einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme. Erreicht die Zahl der begründeten Stellungnahmen mindestens ein Drittel (im Falle von Vorschlägen nach Artikel 76 AEUV ein Viertel) der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, so ist die Schwelle für die „gelbe Karte“ erreicht und der Entwurf des Gesetzgebungsakts muss überprüft werden. Seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs stellen 18 von 54 Stimmen ein Drittel aller zugewiesenen Stimmen dar. Darüber hinaus hat sich die Kommission verpflichtet, aggregierte Antworten auf begründete Stellungnahmen nationaler Parlamente mit sieben oder mehr Stimmen zu erstellen.

26 Siehe Anhang 5. Vgl dazu auch Kapitel B. Entwicklungen auf Bundesebene, Punkt 3.4.4.

27 Siehe <<https://www.bundestkanzleramt.gv.at/bundestkanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/bundesministerin-edtstadler-smarter-foederalismus-ist-staerke-oesterreichs.html>> (17.5.2022).

funktionalität des Föderalismus gleichgesetzt. Paradox waren jedoch hier vor allem die Erwartungen der Bevölkerung. Klare Regeln, die für alle gelten sollten, standen dem Ruf nach regionalen Lockerungen in weniger betroffenen Gebieten gegenüber.²⁸ Die zum Teil auch un-differenzierte Kritik führte indes nicht dazu, eine völlig neue „Föderalismusdebatte“ im Land anzustoßen.

5.2. *Reformvorschläge und Vorstöße*

- 5.3.1. Im Berichtsjahr wurden wenige unterschiedliche Vorschläge zur Reformierung des österreichischen föderalen Systems bzw zu Reformen mit föderalen Auswirkungen geäußert, die in der Folge aber dennoch kurz umrissen werden sollen:
- 5.3.2. Aus föderalistischer Sicht von Interesse war der Vorstoß der Bundesregierung, ein **Informationsfreiheitsgesetz**²⁹ für Österreich zu schaffen, das auch ein einklagbares Auskunftsrecht gegenüber dem Staat (Bund, Länder und Gemeinden, aber auch öffentliche Unternehmen und Anstalten wie der ORF fielen darunter) umfassen sollte und damit die Verwaltungsbehörden in den Ländern maßgeblich berühren würde. Im Wesentlichen sollte mit diesem neuen Gesetz auch eine **Abschaffung des Amtsgeheimnisses** einhergehen. Die vorgesehenen Maßnahmen sind aus **föderalistischer Perspektive** allerdings **zwiespältig zu beurteilen**. Mit der Einführung eines einheitlichen Informationsfreiheitsgesetzes wäre zweifellos ein Kompetenzverlust der Länder verbunden, da der vorliegende Ministerialentwurf eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Informationsfreiheit begründet. Bislang teilen sich der Bund und die Länder die Zuständigkeit in diesem Bereich, wobei der Bund hinsichtlich der Organe der Länder und Gemeinden sowie der durch die Landesgesetzgebung zu regelnden Selbstverwaltung für die Grundsatzgesetzgebung, die Länder für die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung verantwortlich sind. Zudem greift der Gesetzesentwurf weitgehend in die Organisationshoheit der Länder und Gemeinden ein, etwa beim geplanten zentralen Informationsregister. Doch es sind auch positive föderalistische Aspekte zu nennen: So ist bei der Vorbereitung des Informationsfreiheitsgesetzes die Zustimmung der Länder vorgesehen. In der Praxis hat sich dieses Quasi-Vetorecht jedes einzel-

28 Siehe *Stainer-Hämmerle*, Die Länder machen viel Staat, in: Hilpold/Raffener/Steinmair (Hg), Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa (2021) 1014 (1023 f).

29 95/ME, XXVII. GP.

nen Landes als wirkungsvolles Instrument erwiesen. Zudem bleiben besondere Bestimmungen in anderen Bundes- und Landesgesetzen über das Recht auf Zugang zu Informationen oder über deren Geheimhaltung unberührt. Der Begutachtungsentwurf hat daher unmittelbar keine Auswirkungen auf Landesgesetze betreffend Umweltinformation, Geodateninfrastruktur oder Informationsweiterverwendung. Ein Schritt in die richtige Richtung ist auch, dass auf die Einführung einer Konkurrenzbürokratie, etwa in Form eines Informationsfreiheitsbeauftragten, verzichtet werden und ein rascher und unkomplizierter Rechtsschutz durch die (Landes-)Verwaltungsgerichte erfolgen soll.³⁰

Nach Ablauf der Begutachtungsphase im April 2021 liegt das Gesetzspaket nunmehr im Ressort von Verfassungsministerin *Karoline Edtstadler*, die Kritik daran einarbeiten und eine beschlussfähige Fassung vorlegen soll. Medienberichten zufolge³¹ scheint eine zeitnahe Umsetzung des Vorhabens allerdings wenig realistisch, weil sich die dafür erforderlichen Mehrheiten³² politisch aktuell nicht finden lassen und zudem (berechtigte) Einwände der Länder und Gemeinden erst ausgeräumt werden müssen.

- 5.3.3. Die **Übersiedelung des Umweltbundesamtes von Wien nach Klosterneuburg**, mit der eine erste territoriale Dezentralisierung von Bundesdienststellen realisiert werden sollte, liegt weiterhin auf Eis. Ein Umzug im Jahr 2023 scheint daher vorerst vom Tisch zu sein, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Evaluierungsergebnisse seitens des Klimaschutzministeriums nach wie vor auf sich warten lassen.³³

6. *Föderalismus-Monitor 2019–2021*

Das Institut für Föderalismus hat die Performance des Föderalismus in Österreich in den Jahren 2019, 2020 und 2021 untersucht. Die drei vom Institut für Angewandte Politikwissenschaft (IFAP) durchgeführten

30 Vgl dazu auch Föderalismus Info 02/2021 (24.3.2021).

31 Vgl zB „Der Staat arbeitet weiter im Dunkeln“, in: Die Kleine Zeitung vom 24.9.2021; „Koalition sagt erstmals, wer das Informationsfreiheitsgesetz verhindert“, in: Standard vom 28.12.2021; „Informationsfreiheitsgesetz verzögert sich noch“, in: news.orf.at vom 23.7.2021.

32 Für die Umsetzung dieses Vorhabens ist einerseits eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat (Art 44 Abs 1 B-VG), andererseits aber auch – da das geplante Gesetz die Kompetenzen der Länder beschneidet – eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat (Art 44 Abs 2 B-VG) erforderlich.

33 Siehe ausführlich dazu den Bericht „Tauziehen um Umzug von Umweltbundesamt“, in: noe.orf.at vom 20.1.2022.

repräsentativen Studien (September 2019,³⁴ Oktober 2020,³⁵ August 2021) erfolgten jeweils mit hohen Stichproben von ca. 1.000 Befragten und lassen Rückschlüsse auf die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu bzw. geben Einblicke in die Rolle des Föderalismus vor und während der gesamten Pandemie.

Die nun vorhandenen Vergleichswerte ermöglichen einerseits die Feststellung von Trends, andererseits erhöht sich bei änderungs-resistenten Werten deren Aussagekraft. Folgende Umfrageergebnisse wurden zu Tage gefördert:

- Hinsichtlich der Kategorie „**Zufriedenheit**“ genießen Gemeinden und Länder, also jene Politikebenen, die den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten stehen, das größte Vertrauen. Die besten Werte im Allgemeinen werden dabei im Jahr 2020, offenbar befeuert von der Annahme, die Krise sei vorbei, erzielt. Im Jahr 2021 waren allerdings alle Ebenen mit deutlichen Einbußen in dieser Kategorie konfrontiert. Dennoch gilt: Die Zufriedenheit mit „näheren“ Politikebenen (Gemeinde und Landespolitik) ist weit-aus höher als mit „entfernteren“ Ebenen (Bund und EU). Sehr volatil gestaltet sich die Zufriedenheit beim Bund (im Jahr 2020 noch deutlich positiv, im Jahr 2021 deutlich negativ), die EU findet sich durchgängig im negativen Bereich wieder (siehe nachfolgend Abbildung 1).

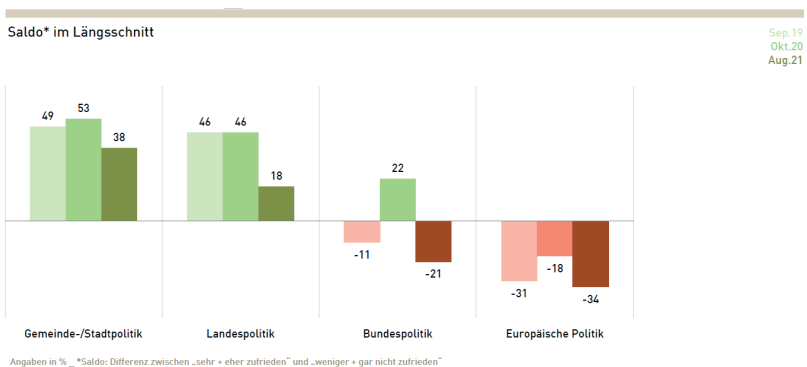


Abbildung 1: Politikebenen _ Zufriedenheit – Saldo im Längsschnitt

34 Vgl zu den Ergebnissen *Institut für Föderalismus*, 44. Bericht über den Föderalismus in Österreich (2019) 22 ff.

35 Vgl zu den Ergebnissen *Institut für Föderalismus*, 45. Bericht (2020) 25 ff.