

Administrative Law / Droit administratif*

2012

AUSTRIA / AUTRICHE

MAGDALENA PÖSCHL**

I. EINLEITUNG

Aus der Sicht der Verwaltung war 2012, wenn man so will, zunächst ein introvertiertes Jahr, denn der Staat beschäftigte sich ausgiebig mit sich selbst. Das hat zu grundlegenden *Reformen der Staatsorganisation* geführt, allen voran zur Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit (*II.1.*): Ab 2014 wird die Verwaltung von neun Landesverwaltungsgerichten und zwei Bundesverwaltungsgerichten kontrolliert. Sie ersetzen rund 120 Sonderbehörden, die bisher innerhalb der Verwaltung für den Rechtsschutz zuständig waren; zudem entlasten die neuen Verwaltungsgerichte den Verwaltungs- und den Verfassungsgerichtshof. Österreich

* Wie jedes Jahr war auch die Erstellung dieser Chronik nur durch die tatkräftige Unterstützung meiner Assistentinnen und Assistenten möglich; allen voran danke ich Rosa Duarte-Herrera für ihre umfangreichen und sorgfältigen Recherchen zu diesem Beitrag; hilfreich mitgewirkt haben ferner Lorenz Dopplinger, Irina Durovic, Louis Kubarth, Priska Lueger und Christof Rattinger. Susanne Karner hat in bewährter Weise die Fußnoten in Form gebracht: auch dafür mein bester Dank!

** Univ.-Prof. an der Universität Wien

macht mit dieser jahrelang diskutierten Reform einen Schritt weg vom Verwaltungsstaat und bewegt sich auf einen Justizstaat zu. Neben diesem großen Systemwechsel nehmen sich zwei weitere Organisationsreformen fast nebensächlich aus; auch sie haben aber bedeutsame Umstellungen bewirkt: Zum einen wurden 31 spezialisierte Einrichtungen der Sicherheitsverwaltung auf neun Behörden reduziert (III.8.); zum anderen wurde das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl geschaffen – eine neue hochspezialisierte Behörde mit machtvollen Kompetenzen (III.8.). Flankierend hat der Gesetzgeber versucht, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, vor allem im Gewerbe- und im Umweltrecht (III.2., III.5.).

Der Staat hat sich 2012 aber nicht nur mit seiner Organisation befasst, er musste sich zwangsläufig auch mit seinem Personal beschäftigen, nachdem ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss zahlreiche Fälle schwerer Korruption aufgedeckt hat. Das hat zur Verabschiedung verschiedener Gesetze geführt, die mehr *Transparenz* in die Politik bringen sollen (II.2.).

“Transparenz” scheint aber auch sonst zum Schlüsselwort und Allheilmittel geworden zu sein; sie bringt einen Trend, der schon in den Vorjahren konstatiert wurde, auf den Begriff: Information ist weiterhin eine zentrale Steuerungsressource der Verwaltung. Nahezu alles – nicht nur Banken und Kapitalmarkt oder die Vergabe öffentlicher Aufträge (III.2.), sondern auch Pensionskassen (III.3.) und selbst das Entgelt, das Flughafenhalter für die Flugplatznutzung einheben (III.6.) – soll nun transparent sein.

Unmerklich wandelt sich damit freilich die “Transparenz” von einer Forderung, die ehemals der Bürger an die Politik gerichtet hat, zu einem positiv besetzten Schlagwort, unter dem der Staat auch versucht, mehr über die Bürger zu erfahren. Ein Beispiel dafür ist die sog. Transparenzdatenbank, die 2010 eingeführt wurde, um das staatliche Förderungsangebot für die Allgemeinheit sichtbar und für jeden einzelnen Bürger die ihm konkret gewährten Förderungen abfragbar zu machen; 2012 wurde diese Abfragemöglichkeit zusätzlich für staatliche Stellen geöffnet (III.3.). Potential hat in dieser Hinsicht ebenso ELGA, der elektronische Gesundheitsakt (III.4.), und letztlich auch die Sicherheitspolizei: Im Kampf gegen den (in

Österreich nicht erkennbar steigenden) Terrorismus erhält sie immer weiter reichende Befugnisse, um Bürger aufzuspüren und zu observieren (III.8.), sie also “transparent” zu machen.

Weiterhin hält der immense *Einfluss des Unions- und Völkerrechts* auf das nationale Verwaltungsrecht an; hausgemachte Novellen werden immer seltener. Dabei führen Impulse von außen oft auch zu Änderungen, die der Staat allein politisch nicht oder nicht in dieser Form oder Geschwindigkeit zuwege gebracht hätte. Das gilt nicht nur für die eingangs genannte Reform des Rechtsschutzsystems, die wesentlich durch die Anforderungen der EMRK und des Unionsrechts mitbestimmt war; auch der Ausbau des präventiven Rechtsschutzes in der Volksanwaltschaft (II.1.) und verschiedene Umweltschutzmaßnahmen wurden von außen angestoßen (III.5.).

Neuerlich ausgebaut wurde 2012 auch die *grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, und zwar im Finanzrecht (III.1.) ebenso wie im Kapitalmarktrecht (III.2.), im Gesundheitsrecht (III.4.) und bei der Untersuchung schwerer Verkehrsunfälle (III.6.).

II. RECHTSSCHUTZ UND DEMOKRATIE

1. Rechtsschutz

Die *Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit* ist zweifellos die größte Rechtsschutzreform seit dem B-VG 1920¹. Sie

¹ BundesG, mit dem das B-VG, das Finanz-Verfassungsg 1948, das FinanzstrafG, das BundesG, mit dem das Invalideneinstellungsg 1969 geändert wird, das BundessozialamtsG, das Umweltverträglichkeitsprüfungsg 2000, das BundesgesetzblattG, das VerwaltungsgerichtshofG 1985 und das VerfassungsgerichtshofG 1953 geändert und einige Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen aufgehoben werden (Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012), BGBl I 2012/51. Die Literatur dazu ist schon jetzt fast unübersehbar, s für einen Einstieg zB die Beiträge in HOLOUBEK / LANG (Hrsg), *Die Schaffung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (2008); DIES (Hrsg), *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz* (2013); sowie

wurde über so viele Jahre hinweg gefordert, diskutiert, ernsthaft erwogen und dann doch wieder verschoben, dass man über ihr Gelingen fast verblüfft ist. Die Notwendigkeit dieser Reform kündigte sich freilich schon in den 1980er Jahren an, als der EGMR den Begriff der *“civil rights”* in Art 6 EMRK immer weiter auslegte. Er forderte damit die Einrichtung von Tribunalen in Angelegenheiten, die in Österreich traditionell Verwaltungsbehörden erledigten, zwar unter der nachprüfenden Kontrolle des VwGH und des VfGH; diese Kontrolle genügt aber den Anforderungen des Art 6 EMRK nicht, weil dem VfGH keine volle Rechtskognition zukommt und der VwGH den Sachverhalt nicht selbst feststellen, sondern nur die behördlichen Feststellungen nachprüfen kann. Der VfGH, der seine Loyalität zu Straßburg bis dahin schon oft bewiesen hatte, folgte der weit ausgreifenden Judikatur des EGMR zu Art 6 EMRK nicht. Er nannte sie gar eine *“offene Rechtsfortbildung, die wohl erwogene Gründe haben mag, den Staaten aber Verpflichtungen auferlegt, die einzugehen sie niemals gewollt und erklärt haben.”* Hielte sich Österreich an diese Judikatur, hätte das, wie der VfGH meinte, *“gradezu umstürzende Folgen”*, weil dann die Staatsorganisation umfassend geändert werden müsste².

Dass Art 6 EMRK in Verwaltungsstrafsachen die Einrichtung von Tribunalen verlangt, bezweifelte hingegen in Österreich schon damals niemand mehr. Deshalb wurden 1988 die Unabhängigen Verwaltungssenate (UVS) in den Ländern eingeführt, die zunächst nur dazu berufen waren, Verwaltungsstrafbescheide und Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt zu kontrollieren. Allmählich wuchsen den UVS aber weitere Zuständigkei-

FABER, *Verwaltungsgerichtsbarkeit* (2013); HAUER, *Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts*² (2013); JANKO / LEEB (Hrsg), *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz: Entstehung und verfassungsrechtliche Grundlagen* (2013); KÖHLER, *Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit* (2013); RITZ / KORAN, *Finanzverwaltungsgerichtsbarkeit neu in Österreich: Handbuch zur Einführung von Verwaltungsgerichten und Reform des Rechtsmittelverfahrens* (2013); THIENEL, *Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit: die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012* (2013), alle mwN.

² VfSlg 11.500/1987.

ten zu; und bald wurden ihnen auch vergleichbare Behörden auf Bundesebene nachgebildet: Ab 1998 entschied der Unabhängige Bundesasylsenat (UBAS) in Asylsachen, ab 2002 der Unabhängige Finanzsenat (UFS) in Abgaben- und Finanzstrafsachen. Daneben entwickelte sich über die Jahre eine bunte Vielfalt an Tribunalen, die jeweils dort geschaffen wurden, wo es durch Art 6 EMRK geboten schien.

Diese, für Österreich recht typische, Flickwerkschusterei hatte freilich seit jeher improvisatorischen Charakter und konnte grundlegende Strukturprobleme weder lösen noch dauerhaft verdecken: So zeigten sich immer wieder Lücken im System, die Verurteilungen nach Art 6 EMRK befürchten ließen. Dann dehnte Art 47 GRC das Tribunalerfordernis auch weit über Strafsachen und *civil rights* hinweg aus. Hinzu kam, dass der VwGH aus einer Reihe von Gründen seit Jahren überlastet war, weshalb auch eine kurze Verfahrensdauer nicht mehr durchgehend gewährleistet war. So wurde – nach Vorarbeiten im Österreich-Konvent – eine Expertengruppe *“Staats- und Verwaltungsreform”* eingesetzt, die 2007 einen Entwurf zur Einführung einer erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit vorlegte. Im Begutachtungsverfahren stieß dieser Entwurf aber nicht auf ungeteilte Zustimmung; vor allem das Lob der Länder war so verhalten, dass der Bund noch politischen Verhandlungsbedarf sah.

Dafür schickte der Bundesgesetzgeber 2008 ohne jede Begutachtung als eine Art *“Eilzug”* den Asylgerichtshof (AsylGH) auf den Weg, der an die Stelle des UBAS trat und wie dieser berufen war, in Asylsachen zu entscheiden. Urteile des AsylGH waren aber (anders als vordem Bescheide des UBAS) nur mehr beim VfGH anfechtbar, nicht mehr beim VwGH; dennoch war der VfGH ermächtigt, die Behandlung von Asylbeschwerden abzulehnen. Damit wurde der Rechtsschutz in Asylsachen auf ein Niveau gedrückt, das es in keiner anderen Verwaltungsmaterie gab. Der einzige Vorteil dieses Umbaus war, dass der VwGH, da für Asylverfahren nicht mehr zuständig, seine Rückstände abbauen konnte. Zugleich stiegen freilich, was niemanden überraschen konnte, die Asylbeschwerden an den VfGH auf ein Maß an, das durch ein so kleines Gericht fast nicht zu bewältigen war.

Die nun beschlossene Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit bereitet diesen Zuständen ein Ende – nicht zu früh, darf man sagen. Sie richtet mit 1.1.2014 für jedes Bundesland ein Landesverwaltungsgericht ein, das an die Stelle des jeweiligen UVS tritt. Auf Bundesebene wurden zwei Verwaltungsgerichte geschaffen: Das Bundesverwaltungsgericht löst den AsylGH ab, ist aber anders als dieser nicht mehr auf Asylagenden beschränkt, sondern zur Rechtskontrolle in allen Angelegenheiten zuständig, die unmittelbar von Bundesbehörden vollzogen werden. Fachlich spezialisiert ist hingegen das Bundesfinanzgericht, das dem UFS nachfolgt und in Abgaben- und Finanzstrafsachen entscheidet. Angelegenheiten, für die weder das Bundesverwaltungsgericht noch das Bundesfinanzgericht zuständig ist, fallen in die – im Ergebnis breit gestreute und auch quantitativ umfangreiche – Zuständigkeit der Landesverwaltungsgerichte. Einfachgesetzlich dürfen von diesem Grundschemata auch Ausnahmen statuiert werden.

Mit der Einrichtung dieser Verwaltungsgerichte werden abgesehen von UVS, AsylGH und UFS noch 111 weitere Sonderbehörden aufgelöst. Soweit sie rechtsprechend tätig waren, gehen ihre Aufgaben auf die Verwaltungsgerichte über, die volle Tatsachenkognition haben und grundsätzlich auch in der Sache entscheiden. Ihre Urteile können – wie bisher letztinstanzliche Bescheide – beim VfGH und beim VwGH angefochten werden; der Zugang zum VwGH wurde aber verengt: Er kann nur mehr mit Revision angerufen werden, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Die solcherart geschaffene zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit soll den Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte nun grundsätzlich allein gewährleisten. Der administrative Instanzenzug wurde daher abgeschafft, nur in der Gemeinde-Selbstverwaltung darf er weiter bestehen. So hat die Einführung der zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit mittelbar auch eine umfassende Verwaltungsreform herbeigeführt: Sie vereinfacht zum einen die Behördenstruktur beträchtlich und konzentriert zum zweiten die Aufgaben der verbleibenden Behörden auf die Verwaltungsführung, während die Rechtskontrolle nun primär in die Staatsfunktion Gerichtsbarkeit verlagert ist.

Mit diesem Umbau wird das österreichische Rechtsschutzsystem erstens "europafit", weil es nun den Anforderungen der EMRK (Art 5, 6 und 13) und der Grundrechte-Charta (Art 47) entspricht. Das neue Rechtsschutzsystem ist zweitens bürgerfreundlich, weil es (hoffentlich) raschere Verfahren gewährleistet und weil es auch den Rechtsschutz im Asylrecht wieder auf das allgemeine Niveau hebt. Damit entlastet die Reform drittens den VfGH, der Beschwerden gegen Asylentscheidungen nun nicht mehr alleine bewältigen muss. Entlastet wird viertens auch der VwGH, der durch das Revisionsmodell nur mehr über grundlegende Rechtsfragen entscheidet. Unter föderalistischen Gesichtspunkten ist schließlich zu vermerken, dass die Reform erstmals auch die Länder an der Gerichtsbarkeit teilhaben lässt. Alles in allem wurde die Staatsorganisation in Österreich damit in der Tat grundlegend geändert; ob dies "geradezu umstürzende Folgen" haben wird, wie sie der VfGH 1987 befürchtet hat, werden die folgenden Jahre zeigen.

Einer grundlegenden Reform wurde 2012 ebenso die präventive Verwaltungskontrolle unterzogen, und auch sie wurde von außen angestoßen, zunächst durch das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) vom 18. Dezember 2002. Dieses Übereinkommen verpflichtet Österreich, einen nationalen Präventionsmechanismus gegen die genannten Behandlungen einzurichten. Den zweiten Anstoß gab die UN-Behindertenrechtskonvention vom 13. Dezember 2006; sie fordert einen Überwachungs- und Präventionsmechanismus, der jede Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch in Einrichtungen verhindert, die für Menschen mit Behinderungen bestimmt sind. Beide Verpflichtungen hat Österreich 2012 mit dem *OPCAT-Durchführungsg* eingelöst³, das die Volksanwaltschaft erheblich aufwertet: Sie soll nun

³ BundesG, mit dem das B-VG, das VolksanwaltschaftsG 1982, das SicherheitspolizeiG, das StrafvollzugsG und das BundesgesetzblattG geändert werden (BundesG zur Durchführung des Fakultativprotokolls vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe – *OPCAT-Durchführungsg*), BGBl I 2012/1.

Foltervorwürfe prüfen und auch helfen, Folter zu verhüten. Dementsprechend kontrolliert die Volksanwaltschaft seit 2012 von Amts wegen, ob am "Ort einer Freiheitsentziehung" die Menschenrechte eingehalten werden. Dabei visitiert sie nicht nur Justizanstalten und Polizeiinspektionen, sondern auch Erstaufnahmestellen für Asylwerber, Kasernen, psychiatrische Einrichtungen, Alten- und Pflegeheime, Krisenzentren und Wohngemeinschaften für Jugendliche. Daneben unterliegen der präventiven Kontrolle der Volksanwaltschaft alle Einrichtungen und Programme für behinderte Menschen. Der – bisher im Innenministerium angesiedelte – Menschenrechtsbeirat und sechs neue Kommissionen unterstützen die Volksanwaltschaft bei ihren neuen Aufgaben.

2. Korruptionsbekämpfung

Wie im Vorjahr berichtet, wurde 2011 ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss "zur Klärung von Korruptionsvorwürfen" eingesetzt⁴; er hat seine Arbeit im Herbst 2012 beendet – nach 53 Sitzungen, in denen 132 Personen befragt und Akten im Umfang von eineinhalb Millionen Seiten angelegt wurden⁵. Zwar konnte dieser Ausschuss nicht alle Korruptionsvorwürfe vollständig aufklären, doch am Ende war eindeutig, dass es in den untersuchten Bereichen mannigfache Malversationen gab. In dieses Bild passte ein Bericht der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), der die Parteienfinanzierung in Österreich 2011 für intransparent befunden

und umfangreiche Verbesserungen eingemahnt hatte⁶. Das veranlasste den Nationalrat (mit wechselnden Mehrheiten) verschiedene Gesetze zu beschließen, die mehr Transparenz in die Politik bringen und Korruption schon im Ansatz entgegenwirken sollten. Medial vermarktet wurde diese Gesetzesserie als "Transparenzpaket".

Als erster Akt wurde das ParteienG 1975 aufgehoben und ein neues *ParteienG 2012* erlassen⁷. In Struktur und Aufbau ähnelt das neue Gesetz dem alten freilich nach wie vor; so hätten die Änderungen wohl ebenso gut als Novelle beschlossen werden können⁸, offenbar wollte man hier aber auch legislativ einen Neuanfang signalisieren. Tatsächlich statuiert das ParteienG 2012 erstmals umfassende Offenlegungspflichten für politische Parteien: Sie müssen insb ihre drei wichtigsten Finanzierungsquellen neben der Parteienförderung – Spenden, Sponsoring und Inserate – ab einer bestimmten Höhe jährlich dem Rechnungshof darlegen. Spenden sind bereits ab 3500 € (nicht, wie ursprünglich vorgeschlagen, erst ab 5000 €) meldepflichtig, und der Spendenbegriff ist weit: Er umfasst (abermals anders als ursprünglich geplant) nicht nur Geld-, sondern auch Sach- und Personalspenden. Spenden über 50.000 € sind dem Rechnungshof sofort zu melden und von diesem zu veröffentlichen. Bestimmte Spenden dürfen politische Parteien von vornherein nicht annehmen, zB Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, von Unternehmen mit mindestens 25%-iger Staatsbeteiligung oder von parlamentarischen Klubs. Meldepflichtig sind neben Spenden

⁶ Der Bericht ist abrufbar unter [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)3_Austria_Two_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)3_Austria_Two_DE.pdf) (30.11.2013).

⁷ BundesG über die Finanzierung politischer Parteien (ParteienG 2012 – PartG), BGBl I 2012/56. Näher BUSSJÄGER, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, *ÖJZ 2013*, 643; EISNER / KÖGLER / ULRICH, *Recht der politischen Parteien* (2012); SAMER, Die Prüfung des Rechenschaftsberichtes nach dem Parteiengesetz 2012 durch Wirtschaftsprüfer und den Rechnungshof – offene Fragen und Probleme, in: *FS Bertl* (2013) 515; SEGALLA, Neue Transparenzvorschriften für Parteien, in: BAUMGARTNER (Hrsg), *Jahrbuch für Öffentliches Recht 2013* (2013) 251.

⁸ Vgl auch SEGALLA (FN 7) 252: "Es handelt sich inhaltlich eher um eine – sehr umfassende – Novelle als um eine gänzliche Neukodifizierung."

MwN HIESEL, Die Aufwertung der Volksanwaltschaft, in: BAUMGARTNER (Hrsg), *Jahrbuch für Öffentliches Recht 2013* (2013) 229.

⁴ Dazu bereits PÖSCHL, Administrative Law / Droit administratif 2011 Austria / Autriche, *ERPL/REDP*, vol 24, no 3, autumn/automne 2012, 1129 (1130).

⁵ S Nationalrat, *Jahresbericht 2012*, 8 f sowie die Parlamentskorrespondenzen Nr 690 und 693 vom 19.9.2012, Nr 742 vom 5.10.2012 und Nr 789 vom 17.10.2012.

künftig auch Einnahmen aus Sponsoring (ab 12.000 €) oder aus Inseraten (ab 3.500 €). Wofür die Parteien diese Einnahmen verwenden, ist ihnen überlassen, mit einer Ausnahme: Pro Wahlkampf dürfen nicht mehr als 7 Millionen € ausgegeben werden; das gilt undifferenziert für Wahlen zum Nationalrat, Landtag, Gemeinderat und zum Europäischen Parlament und hat deshalb bereits gleichheits- und kompetenzrechtliche Bedenken hervorgerufen⁹. Ein eigenes Gesetz hat Wahlkampfkostenbegrenzung und Offenlegungspflichten auch auf die Bundespräsidentenwahlen übertragen¹⁰.

Im ParteienG 2012 sollte eigentlich auch die Parteienförderung geregelt werden; die von der Regierung vorgeschlagenen Bestimmungen missfielen allerdings der Opposition. Um die Abstimmung über das ParteienG 2012 nicht zu gefährden, wurde deshalb ein eigenes *Parteien-FörderungsG 2012* beschlossen¹¹. Es beseitigt zwar die Rückerstattung von Wahlkampfkosten, erhöht dafür aber die jährliche Parteienförderung beträchtlich, sodass das Transparenzpaket – wie die Opposition monierte – die staatlichen Zuwendungen an die Parteien auf wenig transparente Weise angehoben hat.

Eine weitere Novelle ändert das Bezügebegrenzungs-BVG und das UnvereinbarkeitsG¹² und benennt letzteres in „*Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz*“ um. Der Zusatz „Transparenz“ soll sichtbar machen, dass die Meldepflichten der Nationalrats- und Bundesrats-Mitglieder erweitert wurden: Sie müssen künftig ihre leitenden Positionen in Unternehmen und sogar leitende ehrenamtliche Tätigkeiten bekanntgeben. Ferner sind sie verpflichtet, ihre Nebeneinkünfte aus selbständiger und unselbständiger Arbeit einer von fünf Einkommenskategorien (bis 1000 €; 1001-3500 €; 3501-

⁹ LENZHOFER, Wahlwerbung: Ausgabendeckel verfassungswidrig? *Die Presse*, 15.7.2013.

¹⁰ BundesG, mit dem das BundespräsidentenwahlG 1971 geändert wird, BGBl I 2012/58.

¹¹ BundesG über Förderungen des Bundes für politische Parteien (Parteien-FörderungsG 2012 – PartFörG), BGBl I 2012/57.

¹² BundesG, mit dem das Bezügebegrenzungs-BVG und das UnvereinbarkeitsG geändert werden, BGBl I 2012/59.

7000 €; 7001-10.000 €; über 10.000 €) zuzuordnen. Außerdem ist es Abgeordneten nun ausdrücklich verboten, Lobbying-Aufträge anzunehmen.

Das führt zum nächsten, wiederum gänzlich neu erlassenen Gesetz: Das *Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG)*¹³ will, wie die Materialien betonen, nicht an sich gegen Lobbyismus vorgehen, wohl aber verhindern, dass staatliche Entscheidungen „im Hinterzimmer“ beeinflusst werden und dass so der Eindruck entsteht, man habe es „sich hier gerichtet“¹⁴ – derart heimliche Einflussnahmen haben ja auch den Untersuchungsausschuss zu Genüge beschäftigt. Um klare Verhältnisse in legislativen und exekutiven Entscheidungsprozessen sicherzustellen, sieht das LobbyG vor, dass sich bestimmte Unternehmen und Einrichtungen (darunter auch gesetzliche Interessenvertretungen) in ein Register eintragen müssen, das in weiten Teilen öffentlich einsehbar ist. Überdies statuiert das LobbyG Verhaltenspflichten für die Wahrnehmung individueller und kollektiver Interessen. Eine Verletzung dieser Pflichten kann (abgesehen von vertragsrechtlichen Folgen) zu Verwaltungsstrafen und zur Streichung aus dem Register führen. Das LobbyG hat schon im Begutachtungsverfahren große Aufmerksamkeit erregt; in der Zwischenzeit wurde es auch literarisch intensiv behandelt und dabei nicht nur gelobt¹⁵. Kritisiert wurde ua, dass

¹³ BundesG, mit dem ein BundesG zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG) erlassen und das GerichtsgebührenG geändert wird, BGBl I 2012/64.

¹⁴ RV 1465 BlgNR 24. GP 3.

¹⁵ S zB AUMÜLLNER, *LobbyG* (2013); BUDISCHOWSKY, Registrierung von Lobbying-Unternehmen und Dienstleistungsfreiheit, *ecolex* 2012, 1120; EGGREITER / LATZENHOFER, *Lobbying-Recht. Praxisleitfaden und Kommentierung* (2013); ENZINGER, Bemerkungen zum Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG), in: HEIDINGER / ZÖCHLING (Hrsg), *Anwaltsrecht. Jahrbuch 2012* (2012) 95; KATHREIN, Lobbying und Interessenvertretung, in: BAUMGARTNER (Hrsg), *Jahrbuch für Öffentliches Recht 2013* (2013) 291; LANSKY / EGGREITER / KÖPPL, *Lobbying & Recht* (2013); LIMBERG, Nicht(ig)keit nach dem Lobbyinggesetz! *ecolex* 2013, 4; SCHUSCHNIGG, *Lobbyingrecht* (2012); DERS, Kann das

dieses Gesetz den Kreis der registrierungspflichtigen Unternehmen bzw Einrichtungen nicht sachlich bzw nicht klar genug ziehe; ferner, dass es insb das Petitionsrecht, das Eigentum und die Erwerbsfreiheit zu sehr beschränke.

Strafbar machen sich Lobbyisten und Interessenvertreter erst, wenn sie Amtsträgern Vorteile für konkrete Amtshandlungen anbieten, versprechen oder gewähren; strafbar machen sich aber umgekehrt nicht nur Beamte, sondern auch Abgeordnete, die solche Vorteile annehmen oder sich versprechen lassen: Das wurde – als letzter Akt des Transparenzpaketes – im *KorruptionsstrafrechtsänderungsG 2012* bestimmt¹⁶, das damit allerdings auch manche neue Unklarheit gebracht hat¹⁷.

III. MATERIELLES VERWALTUNGSRECHT

1. Finanzen

Wie berichtet, hat Österreich, nachdem die Finanzkrise einigermaßen bewältigt war, einen Sparkurs eingeschlagen, mit teils

neue Lobbying-Gesetz die Erwartungen erfüllen? Weiter Anwendungsbe- reich und umfangreicher Ausnahmekatalog werfen zahlreiche Fragen auf, *SWK* 2012, 994; STUEFER, Lobbying – die rechtlichen Rahmenbedingungen im Überblick, *JSt* 2013, 44; ZARTL, Das neue LobbyG, *RdM-Ö&G* 2013, 2; ZELLENBERG, Was haben Kammern im Lobbygesetz verloren? *ZfV* 2012, 769.

¹⁶ BundesG, mit dem das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung 1975 zur Verbesserung der strafrechtlichen Bekämpfung von Korruption geändert werden (*KorruptionsstrafrechtsänderungsG 2012 – KorrStrÄG* 2012), BGBl I 2012/61.

¹⁷ AICHER-HADLER, *Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption*³ (2013); BECK / DOHR, *Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz oder "Nichts geht mehr!"* *ecolex* 2013, 328; BRANDSTETTER / SINGER, Gedanken zum *KorrStrÄG* 2012 – aller guten Dinge sind drei, *JSt* 2012, 209; KINDL, Das neue Anti-Korruptionsstrafrecht, *AR* 2012 H 5, 16; SCHUSCHNIGG, Anmerkungen zu: *Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz oder "Nichts geht mehr!"* *ecolex* 2013, 523; SILLER, *Korruption – Indikatoren, Regelungen und Novellen*, *FJ* 2013, 4.

schmerzhaften Einschnitten¹⁸. Um das Budget weiter zu konsolidieren und bis 2016 ein Nulldefizit zu erreichen, wurden 2012 begleitend zum *BundesfinanzrahmenG 2013-2016*¹⁹ zwei "*Stabilitätsgesetze*" beschlossen^{20, 21}. Sie novellieren insgesamt 93 Gesetze, schaf-

¹⁸ PÖSCHL (FN 4) 1136 ff.

¹⁹ BundesG, mit dem das *BundesfinanzG* 2012 und das *BundesfinanzrahmenG* 2012 bis 2015 geändert werden und das *BundesfinanzrahmenG* 2013 bis 2016 erlassen wird, BGBl I 2012/25.

²⁰ BundesG, mit dem das *PublizistikförderungsG* 1984, das *EinkommensteuerG* 1988, das *KörperschaftsteuerG* 1988, das *UmsatzsteuerG* 1994, das *GrunderwerbsteuerG* 1987, das *Gesundheits- und Sozialbereich-BeihilfenG*, das *MineralölsteuerG* 1995, das *BewertungsG* 1955, die *Bundesabgabenordnung*, das BundesG über eine Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, das *StabilitätsabgabeG*, das *BausparkassenG* und das *PensionskassenG* geändert werden (1. *StabilitätsG* 2012 – 1. *StabG* 2012), BGBl I 2012/22.

²¹ BundesG, mit dem das *BundesministerienG* 1986, das *Konsulargebühren-G* 1992, das *StellenbesetzungsG*, das *AktienG*, das *Unternehmensgesetzbuch*, das *GerichtsorganisationsG*, die *Jurisdiktionsnorm*, das *Arbeits- und Sozialgerichts-G*, das *GerichtsgebührenG*, die *Strafprozessordnung* 1975, das *Bundespensionsamtsübertragungs-G*, das *BundeshaushaltsG* 2013, das *BundesfinanzierungsG*, das *BankwesenG*, das *BausparkassenG*, das *ZahlungsdiensteG*, das *E-GeldG* 2010, das *FinanzkonglomerateG*, das *BörseG* 1989, das *WertpapieraufsichtsG* 2007, das *InvestmentfondsG* 2011, das *Immobilien-InvestmentfondsG*, das *PensionskassenG*, das *Betriebliche Mitarbeiter- und SelbständigenvorsorgeG*, das *VersicherungsaufsichtsG*, das *RatingagenturenvollzugsG*, das *WaffenG* 1996, das *Bundeskriminalamt-G*, das *Wachebediensteten-HilfeleistungsG*, das *Polizeibefugnis-EntschädigungsG*, das *BundesimmobilienG*, das *Schönbrunner SchloßG*, das *Marchfeldschlösser-G*, das *Beamten-DienstrechtsG* 1979, das *GehaltsG* 1956, das *VertragsbedienstetenG* 1948, das *Richter- und StaatsanwaltschaftsdienstG*, das *Landeslehrer-DienstrechtsG*, das *Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-DienstrechtsG*, das *PensionsG* 1965, das *BundestheaterpensionsG*, das *Bundesbahn-PensionsG*, das *BundesbahnG*, das *BezügeG*, das *Allgemeine SozialversicherungsG*, das *Gewerbliche SozialversicherungsG*, das *Bauern-SozialversicherungsG*, das *Allgemeine PensionsG*, das *Beamten-Kranken- und UnfallversicherungsG*, das *BundesG über einen Kassenstrukturfonds für die Gebietskrankenkassen*, das *NachtschwerarbeitsG*, das *Arbeitslosenversicherungs-G* 1977, das

fen zwei Gesetze neu und heben zwei Gesetze und eine Verordnung auf. Insgesamt erwartet man von diesen Reformen bis 2016 Einsparungen von 17,3 Milliarden € und Mehreinnahmen von 10,6 Milliarden €. So soll das Defizit des Gesamtstaates bereits 2012 auf EU-konforme 3% des BIP und im Jahr 2016 weiter auf null sinken.

Um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, hat die Gesetzgebung das Übliche getan – neue Steuern geschaffen, vorhandene erhöht und Steuerbegünstigungen begrenzt oder ganz zurückgenommen. Anders als in den Vorjahren waren diese Maßnahmen 2012 aber nicht mehr massenwirksam, sondern treffen eher die oberen Vermögens- und Einkommensschichten. So werden künftig Gewinne aus dem Verkauf von Grundstücken und Immobilien mit 25% besteuert, wobei Eigenheime und Eigentumswohnungen, die als Hauptwohnsitz genutzt werden, ausgenommen sind. Unter dem Titel "Solidarabgabe" wird ferner das Urlaubs- und Weihnachtsgeld für Spitzenverdiener²² von 2013 bis 2016 nicht mehr mit 6%, sondern progressiv ansteigend besteuert; das erhöht bei einem Monatseinkommen von 30.000 € die Lohnsteuer jährlich um rund 7.800 €. Analog zu dieser "Solidarabgabe" wird der Gewinnfreibetrag für Unternehmer von 2013 bis 2016 reduziert. In der österrei-

Arbeitsmarktpolitik-FinanzierungsG, das Insolvenz-EntgeltsicherungsG, das ArbeitsinspektionsG 1993, das ArbeitnehmerInnenschutzG, das ArbeitskräfteüberlassungsG, das ArbeitsruheG, das MutterschutzG 1979, das Kinder- und Jugendlichen-BeschäftigungsG, das ArbeitszeitG, das BauarbeitenkoordinationsG, das Bauarbeiter-Urlaubs- und AbfertigungsG, das AbfallwirtschaftsG 2002, das Biozid-Produkte-G, das ChemikalienG 1996, das Bundes-BedienstetenschutzG, das EisenbahnG 1957, das WasserstraßenG, das KraftfahrG 1967, das ContainersicherheitsG, das Post-BetriebsverfassungenG, die Gewerbeordnung 1994, das BerufsausbildungsG, das EinführungsG zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008, das StrahlenschutzG, das UniversitätsG 2002, das UmweltkontrollG und das UmweltförderungsG geändert werden, ein IKT-KonsolidierungsG und ein BundesG über die Veräußerung von beweglichem Bundesvermögen erlassen werden sowie das BundesG über die Verkehrs-Arbeitsinspektion und die Gerichtstagsverordnung aufgehoben werden (2. StabilitätsG 2012 – 2. StabG 2012), BGBI I 2012/35.

²² Das sind Arbeitnehmer mit Jahresbruttobezügen über 185.000 €.

chischen Gruppenbesteuerung können ausländische Gruppenmitglieder Verluste nur mehr eingeschränkt geltend machen. Gestrichen wurden ferner bestimmte Steuerbefreiungen bzw -begünstigungen im MineralölsteuerG, und zwar nach den Materialien ua aus Umweltschutzgründen²³. Dadurch entfallen allerdings auch Steuervorteile für den öffentlichen Personennahverkehr, was die Grünen gerade unter Umweltgesichtspunkten kritisierten²⁴. Wie berichtet, wurde im Gefolge der Finanzkrise bereits 2010 eine Bankenabgabe²⁵ eingeführt, die man den Betroffenen als "Stabilitätsabgabe" schmackhaft zu machen versuchte und die der VfGH in der Zwischenzeit auch für gleichheitskonform befunden hat²⁶. Zu dieser Abgabe wird in den nächsten Jahren noch ein 25%-iger Sonderbeitrag eingehoben, der helfen soll, die extrem aufwändige Rettung des Volksbankensektors zu finanzieren. Neu geschaffen wurde ferner eine "Auflösungsabgabe" von 110 €; sie fällt an, wenn Arbeitsverhältnisse gekündigt, einvernehmlich aufgelöst oder versicherungspflichtige Dienstverhältnisse in geringfügige umgewandelt werden²⁷. Zumindest die Hälfte dieser Abgabe soll für die Eingliederung älterer Personen in den Arbeitsmarkt verwendet werden. Steuererhöhend wirkt auch, dass die Einheitswerte für land- und forst-

²³ RV 1680 BlgNR 24. GP 27.

²⁴ Vgl die Parlamentskorrespondenz Nr 235 vom 28.3.2012, sowie den Minderheitenbericht in AB 1707 BlgNR 24. GP 7 und AA 242 BlgNR 24. GP.

²⁵ PÖSCHL, Administrative Law / Droit administratif 2010 Austria / Autriche, *ERPL/REDP*, vol 23, no 3, autumn/automne 2011, 1005 (1010).

²⁶ VfSlg 19.598/2011: "Wenn der Gesetzgeber [...] die Banken durch eine spezielle Abgabe an der Finanzierung der zur Bewältigung der Krise eingeleiteten bzw. durchgeführten Maßnahmen beteiligen will, kann der Verfassungsgerichtshof das nicht als unsachlich erkennen. Ebenso wenig stößt es auf Bedenken, wenn der Gesetzgeber mit einer solchen Steuer (auch) das Ziel verfolgt, die Finanzmarktstabilität zu verbessern bzw. die finanziellen Mittel für entsprechende künftige Staatsleistungen zu gewinnen."

²⁷ Ausnahmen sind für befristete Dienstverhältnisse unter sechs Monaten und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses wegen eines Pensionsantritts vorgesehen.

wirtschaftliches Vermögen bereits am 1. Jänner 2014 neu festgesetzt werden. Gleich um 50% erhöht hat sich außerdem die Abgabe von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, was allerdings weniger gravierend wirkt, wenn man weiß, dass diese Abgabe das letzte Mal 1985, also vor rund 30 Jahren angehoben wurde. Gestiegen sind ferner Konsulargebühren, Gebühren für Grundbuchsabfragen und für Amtsdolmetscher. Die Einnahmen erhöhen wird auch, dass die Verwaltungsstrafen, die die Finanzmarktaufsicht (FMA) verhängen kann, verdoppelt wurden.

Breiter gestreut sind die Maßnahmen im Sozialversicherungsrecht: Hier hat der Gesetzgeber zunächst den Kreis der Beitragszahler erweitert und die Beiträge in verschiedenen Versicherungszweigen erhöht: Bedienstete der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) müssen nun für bestehende und künftige Pensionen einen Pensionssicherungsbeitrag (3,3%) bzw einen Pensionsbeitrag (3%) entrichten. Das rechtfertigen die Materialien mit dem Ziel, die "eklatant günstigeren" Pensionsregelungen der OeNB-Bediensteten an das allgemeine Pensionsrecht heranzuführen²⁸. Ob diese Begründung hält, wird sich zeigen, denn die Betroffenen haben diese "Solidarbeiträge" schon als vertrauensverletzend beim VfGH angefochten²⁹. Auch ältere Arbeitnehmer müssen nun Beiträge zur Arbeitslosenversicherung leisten; beitragsfrei ist nur mehr, wer das 63. Lebensjahr vollendet oder einen Pensionsanspruch erworben hat. Im ASVG ist die monatliche Höchstbeitragsgrundlage um 90 € gestiegen. Für Selbständige und Landwirte wurden die Pensionsbeiträge generell angehoben. Um der bäuerlichen Unfallversicherung zusätzliche Mittel zuzuführen, müssen Grundeigentümer land- und forstwirtschaftlicher Betriebe außerdem einen höheren Zuschlag zur Grundsteuer entrichten. Gespart wird in der Sozialversicherung aber auch breitenwirksam: So wurden Pensionen 2013 und 2014 unter der Inflationsrate angepasst, die Abschläge bei vorzeitigem Pensionsantritt erhöht und der Zugang zur Korridor pension er-

²⁸ RV 1685 BlgNR 24. GP 67.

²⁹ Vgl das Interview mit dem Rechtsvertreter der Betroffenen, Georg Schima: "Man beginnt einen Weg wie in Ungarn", *Der Standard*, 19.11.2013.

schwert. In der Kranken- und Unfallversicherung für Beamte sinkt der Dienstgeberbeitrag befristet bis 2016, was der öffentlichen Hand jährlich rund 63 Mio € spart. Pensionszuschüsse erspart sich der Bund außerdem, indem er die "Hebesätze" zur Finanzierung der Krankenversicherung bestimmter Pensionisten (Eisenbahnen, Bergbau sowie gewerbliche Wirtschaft) bis 2016 herabgesetzt hat.

Neben diesen steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Maßnahmen kam es auch zur Kürzung verschiedener Förderungen. Dabei wurde medial besonders betont, dass die Förderung der Parteiakademien jährlich um 550.000 € reduziert wird; das geschieht aber nur bis 2016. Unbefristete Kürzungen müssen hingegen die Bürger bei der Bausparprämie und bei der Förderung der prämiengünstigten Zukunftsvorsorge hinnehmen; davon war vergleichsweise weniger zu hören.

Punktuell spart der Staat allerdings auch bei sich selbst längerfristig: So wurde die Controllinggruppe im Hauptverband der Sozialversicherungsträger abgeschafft, ebenso das beratende Sozial- und Gesundheitsforum. Die Basisabgeltung für das Umweltbundesamt ist von 15,36 Mio € auf 14,96 Mio € gesunken, was intern eine Verminderung der Organisationseinheiten, Führungskräfte und Standorte zur Folge hat. Weitere Einsparungen sollen Strukturmaßnahmen bringen, etwa bundesweit einheitliche IKT-Standards (zB gleiche Telefonsysteme, gleiche Netzwerkstrukturen) und koordinierte Beschaffungen, Entwicklungen und Schulungen im IT-Bereich. In staatsnahen Unternehmen, die überwiegend die öffentliche Hand finanziert bzw die nicht im Wettbewerb stehen, soll sich der Gesamtjahresbezug der Spitzenmanager künftig am Bezug vergleichbarer Spitzenbeamter orientieren. Einnahmen versprach man sich schließlich von der Ermächtigung an den Finanzminister, 40 Stück Kampfpanzer samt Zubehör um mindestens 14,86 Mio € zu verkaufen; etwas mehr als dieser Ertrag wurde in der Zwischenzeit auch erzielt, allerdings durch den Verkauf von 58 Kampfpanzern³⁰.

³⁰ SEIDL, Bundesheer rüstet seine leichten Panzer nach, *Der Standard*, 13.7.2012.

Der mit den Stabilitätsgesetzen eingeschlagene Sparkurs setzte sich im *BundesfinanzG 2013*³¹ nur teilweise fort: Es sieht zwar Einsparungen im Umweltressort (minus 360 Mio €) und in der Landesverteidigung (minus 83 Mio €) vor. Viele Ressorts haben aber auch an Budget gewonnen, etwa das Unterrichtsministerium (+ 200 Mio €), das die Ganztagsbetreuung an Pflichtschulen ausbauen soll. Gestiegen ist auch das Wissenschaftsbudget um 4,5%. Das Sozialministerium erhielt zusätzliche 100 Mio € für aktivierende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Um Exekutivbeamte aufzustocken, wurde auch das Budget des Innenressorts erhöht (+ 35 Mio €). 23,7 Mio € mehr als im Vorjahr wurden in Verkehr, Innovation und Technologie investiert. Um rund 12 Mio € gestiegen ist das Gesundheitsbudget, wobei allein für die Einführung der "Elektronischen Gesundheitsakte" (ELGA)³² rund 5,13 Mio € veranschlagt wurden. 6 Mio € mehr als im Vorjahr gingen an die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit. 4 Mio € erhielt das Bundesverwaltungsgericht als Anschubfinanzierung (*II.1.*). 3 Mio € wurden der Volksanwaltschaft zusätzlich zugewiesen, die ja zu einer zentralen Monitoringstelle für Foltterwürfe ausgebaut wurde (*II.1.*). Nur symbolisch gestiegen sind schließlich die Förderungen für Kulturinitiativen (+ 500.000 €). Ihnen steht eine beachtliche Erhöhung der Parteienförderung gegenüber, an der just eine Oppositionspartei, die ihrerseits von einem Milliardär finanziert wird, heftige Kritik geübt hat³³. Dass die erhöhte Parteienförderung erst für das zweite Halbjahr 2012 ausbezahlt wurde, entlastete das Budget aber um immerhin 6,94 Mio €.

Keine Ersparnisse, sondern zunächst sogar ein "Minderaufkommen" von 13 Mio € brachte das *AbgabenänderungsG 2012*³⁴. Es

³¹ BundesG über die Bewilligung des Bundesvoranschlages für das Jahr 2013 (*BundesfinanzG 2013 – BFG 2013*), BGBl I 2012/103.

³² S noch näher unten III.4.

³³ Parlamentskorrespondenz Nr 907 vom 14.11.2012.

³⁴ BundesG, mit dem das EU-AmtshilfeG erlassen wird und das EinkommensteuerG 1988, das KörperschaftsteuerG 1988, das UmgründungssteuerG, das UmsatzsteuerG 1994, das BewertungsG 1955, das Bauern-SozialversicherungsG, das BodenschätzungsG 1970, das GebührenG

fasst das EU-AmtshilfeG gänzlich neu und setzt dabei die RL 2011/16/EU um³⁵: Zwischenstaatliche Amtshilfe wird nun auch bei der Einhebung von Landes- und Gemeindeabgaben in Anspruch genommen und auch sonst effektiver gestaltet. Einfacher, "europäischer" und effizienter werden soll mit dem AbgabenänderungsG 2012 auch die Steuereinhebung selbst, und zwar für Bürger wie für Behörden. Zu diesem Zweck wurden zahlreiche Steuergesetze geändert. So sind nun zB einkommensteuerrechtlich auch Unterhaltsleistungen an Kinder absetzbar, die in einem EWR-Staat oder in der Schweiz leben. Papier- und elektronische Rechnungen wurden gleichgestellt, verschiedene Gebühren vereinfacht, aber auch Maßnahmen ergriffen, um Steuerhinterziehung und -umgehung zu verhindern. Um die Strafverfolgung zu erleichtern, wurden überdies die Finanzämter Wiens an einem Standort konzentriert, und auch finanzämterübergreifend soll Personal nun flexibel eingesetzt werden können, wo es benötigt wird.

2. Wirtschaft

Im Wirtschaftsrecht kam es 2012 wie schon im Vorjahr punktuell zu einer Re-Regulierung, die sich vom Deregulierungstrend der letzten Jahre abhebt. Noch immer wirkt hier die Finanzkrise nach, aus der die Staaten ihre Lehren ziehen. Daher wurde zunächst der *Banken- und Kapitalmarktsektor* intensiver reguliert; auch hier war der allgemeine Ruf nach Transparenz unüberhörbar. Dementspre-

1957, das GlücksspielG, das GrunderwerbsteuerG 1987, das VersicherungssteuerG 1953, das KraftfahrzeugsteuerG 1992, das FlugabgabeG, das Neugründungs-FörderungsG, das StiftungseingangssteuerG, die Bundesabgabenordnung, das AbgabenverwaltungsorganisationsG 2010, das NormverbrauchsabgabeG 1991, das BiersteuerG 1995, das MineralölsteuerG 1995, das AlkoholsteuerG, das SchaumweinsteuerG 1995, das TabaksteuerG 1995, das TabakmonopolG 1996, das FinanzstrafG und das AusfuhrerstattungsG geändert werden (*AbgabenänderungsG 2012 – AbgÄG 2012*), BGBl I 2012/112.

³⁵ RL 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der RL 77/799/EWG, ABl 2011 L 64/1.

chend soll eine Novelle zu verschiedenen Finanzmarktnormen³⁶ in Umsetzung zweier Richtlinien³⁷ verhindern, dass sich Investoren unbemerkt an börsennotierte Unternehmen "anschleichen", wie das in Deutschland bei Porsche-VW und Schaeffler-Continental und in der Schweiz bei Sulzer-Oerlikon passiert ist. Das Erreichen, Über- oder Unterschreiten relevanter Beteiligungsschwellen an börsennotierten Unternehmen ist daher verstärkt melde- und veröffentlichungspflichtig, und die Verletzung dieser Pflichten wird schärfer sanktioniert³⁸. Reduziert wurden Offenlegungspflichten allerdings für Unternehmen mit geringer Marktkapitalisierung, um sie administrativ zu entlasten und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Mehr Transparenz wird ebenso für den außerbörslichen ("over the counter" – OTC) Handel gefordert und ist auch Teil eines Programms, auf das sich die G-20-Staaten 2009 geeinigt haben³⁹. Als besonders problematisch wurde damals die bilaterale Abwicklung außerbörslicher Derivate identifiziert: Sie hat zur Folge, dass Marktteilnehmer und Aufsichtsbehörden die Risikopositionen der Gegenparteien nicht mehr verlässlich einschätzen können. Dem wollen die G-20-Staaten zum einen durch Transaktionsregister abhelfen, zum anderen durch Zentrale Gegenparteien, über die außerbörsliche Derivate abgewickelt werden müssen. Beides soll den Aufsichtsbehörden die nötigen Informationen verschaffen, um Risiken außerbörslicher Derivate rechtzeitig zu erkennen und einzu-

³⁶ Änderung des KapitalmarktG, des BörseG 1989, des Immobilien-InvestmentfondsG, des InvestmentfondsG 2011 und des Wertpapieraufsichtsg 2007, BGBl I 2012/83.

³⁷ RL 2010/73/EU zur Änderung der RL 2003/71/EG betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, und der RL 2004/109/EG zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen in Bezug auf Informationen über Emittenten, deren Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind, ABl 2010 L 327/1.

³⁸ Näher KHOL, Österreich will "Anschleichen" an der Börse verhindern, *Der Standard*, 23.2.2012; HASENAUER / SCHUSTER, Neue Meldepflicht für Investoren wirft Fragen auf, *Der Standard*, 17.1.2013.

³⁹ Näher FUCHS, EMIR – Die neue Marktinfrastruktur für OTC-Derivate, *ÖBA* 2012, 520.

dämmen. Auf europäischer Ebene hat dieses Konzept die OTC-Derivate-VO realisiert⁴⁰, die Österreich 2012 mit dem *Zentrale Gegenparteien-VollzugsG* näher ausgeführt hat⁴¹. Demnach wirkt am Aufsichtssystem der OTC-Derivate-VO die FMA mit; sie hat eine Reihe zusätzlicher Aufgaben und Befugnisse erhalten und muss erforderlichenfalls auch die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde bei der Aufsicht von Transaktionsregistern unterstützen.

Flankierend zu diesen strengeren Regulierungen soll eine Novelle zum *BankwesenG*⁴² die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Kreditwirtschaft stärken: Sie ermöglicht österreichischen Kreditinstituten, sich nach einem in Europa schon recht verbreiteten Modell zu einem Kreditinstitute-Verbund zusammenzuschließen. Darin übernimmt eine Zentralorganisation die Steuerung; die Mitglieder des Verbundes bleiben rechtlich selbständig, nutzen jedoch die Infrastruktur gemeinsam und profitieren so von wirtschaftlichen Synergien. Prinzipiell sind die Mitglieder dem Verbund ständig zugeordnet; aus wichtigem Grund können sie aber ausgeschlossen werden oder aus dem Verbund freiwillig austreten, sofern das nicht die Solvabilität, Liquidität und die Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Pflichten der Zentralorganisation und der im Verbund verbliebenen Kreditinstitute erheblich schwächt.

Während der Kapitalmarkt- und Bankensektor zu lange unterreguliert war und dadurch großen Schaden angerichtet hat, ist das österreichische *Gewerberecht* zum Teil noch immer überreguliert. Das hat die Länder 2010 veranlasst, in einem gemeinsamen Forderungskatalog diverse Deregulierungsmaßnahmen an den Bund heranzutragen; wenig später hat der zuständige Bundesminister eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die an der Gewerbeordnung viele legisti-

⁴⁰ Verordnung (EU) Nr 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister, ABl 2012 L 201/1.

⁴¹ Zentrale Gegenparteien-VollzugsG – ZGVG sowie Änderung des FinanzmarktaufsichtsbehördenG und des FinalitätsG, BGBl I 2012/97; zu diesem näher HAUMER, Neue Kompetenzen für die FMA durch das ZGVG – Zentrale Gegenparteien-Vollzugsgesetz, *ZFR* 2012, 239.

⁴² BundesG, mit dem das BankwesenG geändert wird, BGBl I 2012/20.

sche Mängel festgestellt und eine Erneuerung dieses Gesetzes vorgeschlagen hat. Zu diesem weitreichenden Schritt konnte sich der Bundesgesetzgeber zwar nicht durchringen, dafür arbeitet er aber die erstatteten Verbesserungsvorschläge nach und nach ab. So wurde 2012 eine Novelle beschlossen⁴³, die verschiedenste Ziele verfolgt. Sie beseitigt zunächst längst bekannte Europarechtswidrigkeiten aus der GewO: Unternehmer mit Wohnsitz im EWR oder in der Schweiz müssen in Österreich künftig keinen Geschäftsführer mehr bestellen. Gewerbe, die bisher Unionsbürgern vorbehalten waren, wurden für Schweizer Bürger geöffnet. Auch begünstigte Drittstaatsangehörige können künftig verlangen, dass ihre im EWR erworbene Berufsqualifikation anerkannt bzw einem inländischen Befähigungsnachweis gleichgehalten wird. Fremdenführer müssen nicht mehr im Inland niedergelassen sein, und teilweise wird auch der Versandhandel mit Arzneimitteln und Heilbehelfen erlaubt. Eine zweite Gruppe von Vorschriften soll gewerberechtliche Verfahren vereinfachen: Bei schwerster Insolvenz wird die Gewerbebeurteilung nicht mehr mit Bescheid aberkannt; sie endet vielmehr *ex lege*. Im Betriebsanlagenverfahren können mündliche Verhandlungen auch im Internet kundgemacht werden. Selbst bewilligungslos geführte Gewerbebetriebe dürfen nicht mehr geschlossen werden, wenn der Betrieb gewerberechtlich geschützte Nachbar- und Umweltinteressen nicht gefährdet und nachträglich bewilligt wird. Diese Schonung rechtswidrig eröffneter Betriebe dient, wie die Materialien euphemistisch meinen, einem “[v]erbesserte[n] Investitionsschutz”⁴⁴. Dass man es mit der Deregulierung auch übertreiben kann, hat sich freilich erst vor kurzem gezeigt, als der VfGH die sog “Gastgartenregelung” aufgehoben hat⁴⁵. Sie sah vor, dass Gast-

⁴³ BundesG, mit dem die Gewerbeordnung geändert wird, BGBl I 2012/85. S überblicksweise LEHOFER, Parlamentskehrhaus vor dem Sommer, *ÖJZ* 2012, 625; WIESINGER, Neuerungen bei der Befugnis. Kurzübersicht über die Gewerberechtsnovelle 2012, *ZVB* 2012, 314.

⁴⁴ RV 1800 BlgNR 24. GP 8.

⁴⁵ Kundmachung des Bundeskanzlers über die Aufhebung einer Wortfolge in § 76a Abs. 1 Z 4 der Gewerbeordnung 1994 durch den Verfassungsgerichtshof, BGBl I 2012/6.

gärten bis zu einer bestimmten Größe – anders als sonstige Betriebsanlagen – keiner Bewilligung bedürfen, sondern nur anzeigepflichtig sind und dass von ihnen unwiderleglich zu vermuten ist, sie würden Nachbarinteressen nicht gefährden: Diese gesetzliche Fiktion traf auf die genannten Gastgärten aber nicht einmal im Regelfall zu; sie wurde daher als gleichheitswidrig aufgehoben. Weiterhin wird aber die Rechtmäßigkeit von Gastgärten – anders als bei anderen Betriebsanlagen – nur in einem Anzeigeverfahren und damit ohne Mitsprache der Nachbarn geprüft: Das hat der VfGH ohne nähere Begründung nicht beanstandet⁴⁶.

Regulierung wie Deregulierung bringt schließlich eine Novelle zum *Vergaberecht*:⁴⁷ Sie schafft zum einen in Umsetzung der RL 2009/81/EG⁴⁸ für Vergaben im Bereich Verteidigung und Sicherheit ein eigenes Gesetz (BVergGVS), das den spezifischen Sicherheitserfordernissen dieses Sektors Rechnung trägt. Vergabeverfahren jenseits dieses sensiblen Bereichs hat die genannte Novelle vereinfacht, und zwar vor allem im Unterschwellenbereich:

⁴⁶ Auch insoweit kritisch zur Gastgartenregelung zB MERLI, Unzumutbare Gesetzgebung: Die neue Gastgartenregelung der Gewerbeordnung, *JRP* 2011, 195 (202 ff); SCHULEV-STEINDL, Gastgärten quo vadis – was folgt aus VfGH 7. 12. 2011, G 17/11 ua? *ZfV* 2012, 627 (630 f).

⁴⁷ BundesG mit dem ein BundesG über die Vergabe von Aufträgen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich (BundesvergabeG Verteidigung und Sicherheit 2012 – BVergGVS 2012) erlassen sowie das BundesvergabeG 2006 geändert wird. Näher BREITENFELD, *BVergGVS 2012. Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich* (2012); FRUHMANN, *BVergGVS 2012 – BundesvergabeGesetz Verteidigung und Sicherheit 2012* (2012); LEHOFER, Nicht nur unterschwellig geändert: BundesvergabeGesetz, *ÖJZ* 2012, 289; REISNER / LEHNER, Vergaberechtliche Neuerungen 2012. Das BVergGVS 2012 und die BVergG Novelle 2012, *RPA* 2012, 5; STALZER, Die BVergG-Novelle 2012. Die wesentlichen Neuerungen im Überblick, *RFG* 2012, 82.

⁴⁸ RL 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit und zur Änderung der RL 2004/17/EG und 2004/18/EG, ABl 2009 L 216/76.

Hier wurden selbst gestaltete Verfahren zugelassen, die zuvor nur für nicht prioritäre Dienstleistungen möglich waren. Den Schwellenwert für "klassische" Direktvergaben hat die Novelle zwar von 100.000 € auf 50.000 € (bzw 75.000 € im Sektorenbereich) gesenkt. Zugleich erlaubt sie Auftraggebern aber, verschiedene Angebote ohne förmliches Vergabeverfahren einzuholen. Neben anderen Erleichterungen bringt die Novelle schließlich zwei neue Vergabevarianten ("Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung" und "Direktvergabe nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb"), die die Vergabe von Aufträgen unter einer gewissen Schwelle⁴⁹ recht formlos ermöglichen, dies aber – wie die Materialien eigens betonen – "mit der unionsrechtlich gebotenen Transparenz"⁵⁰.

Gänzlich neu erlassen wurde 2012 schließlich das *AkkreditierungsG 2012*⁵¹. Es erklärt die Akkreditierung von Konformitätsbewertungsstellen zur ausschließlichen Bundeskompetenz und erleichtert damit die Einrichtung einer einzigen Nationalen Akkreditierungsstelle, wie sie die Verordnung (EG) Nr 765/2008⁵² fordert. Diese Akkreditierungsstelle wird nach dem neuen Gesetz von einem Beirat beraten; er ist so besetzt, dass unter anderem der in den Ländern bereits vorhandene Sachverstand in Akkreditierungsverfahren einfließen kann. Daneben regelt das Gesetz detailliert die Auswahl und Tätigkeit von Sachverständigen, weil in Akkreditierungsverfahren mit Amtssachverständigen regelmäßig nicht das Auslangen gefunden werden kann. Neu ist an diesem Gesetz außerdem, dass Zertifizierungsstellen nicht mehr mit Verordnung, son-

⁴⁹ 130.000 € für öffentliche Auftraggeber, 200.000 € für Sektorenauftraggeber.

⁵⁰ RV 1513 B1gNR 24. GP 129.

⁵¹ BundesG, mit dem ein AkkreditierungsG 2012 erlassen wird und das Maß- und EichG und das KesselG geändert werden, BGBI I 2012/28; näher MERLI, Private Vorgaben für den Staat, Akkreditierung nach technischen Normen und Verbandsregeln, in: *FS Raschauer* (2013) 383.

⁵² Verordnung (EG) Nr 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr 339/93 des Rates, ABl 2008 L 218/30.

dern mit Bescheid akkreditiert werden, was den Betroffenen die Mitsprache bei diesen Entscheidungen, aber auch deren nachträgliche Kontrolle erleichtern wird. Im Nationalrat wurde das AkkreditierungsG 2012 durchwegs begrüßt und ohne Kontroversen beschlossen; Rätsel gibt nur auf, wann das Vorgängergesetz außer Kraft getreten ist: Nach § 21 Abs 1 des neu erlassenen Gesetzes ist das "mit Ablauf des xx.xx.2012" geschehen.

3. Soziale Sicherheit, Arbeits- und Dienstrecht

Der Ruf nach Transparenz beherrschte 2012 auch das Förderungsrecht. Wie berichtet⁵³, wurde 2010 nach der Einführung der sog Mindestsicherung ein *TransparenzdatenbankG* erlassen, das das Förderungsangebot der öffentlichen Hand in Datenbanken sichtbar und jedem Bürger die Abfrage ihm konkret gewährter Förderungen ermöglichen sollte. Diese Datenbanken müssen nicht nur Leistungen des Bundes, sondern auch solche der Länder und Gemeinden erfassen; um das zu koordinieren, haben Bund und Länder 2012 eine Vereinbarung abgeschlossen⁵⁴, auf deren Basis nun – nur zwei Jahre nach dem ersten – schon wieder ein neues TransparenzdatenbankG 2012 erlassen wurde⁵⁵. Zwei Grundentscheidungen aus 2010 blieben aber aufrecht: Weiterhin soll das Förderungsangebot von Bund und Ländern in Datenbanken öffentlich sichtbar gemacht werden, und jeder Bürger soll die ihm gewährten Förderungen – vorerst nur jene des Bundes – abfragen können. Personenbezogene Abfragen sind nun jedoch zusätzlich allen Stellen erlaubt, die ihrerseits Förderungen vergeben; das war 2010 noch ein Tabu, wurde jetzt aber mit dem Ziel gerechtfertigt, die Förderungen der Gebietskörperschaften besser aufeinander abzustimmen und Missbrauch zu verhindern. Nicht möglich bleiben personenbezogene Abfragen hingegen für die Öffentlichkeit; Bürger können daher weiterhin

⁵³ PÖSCHL (FN 25) 1005 (1018 f).

⁵⁴ Kundgemacht wurde diese Vereinbarung allerdings erst 2013: Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBI I 2013/73.

⁵⁵ TransparenzdatenbankG 2012 – TDBG 2012, BGBI I 2012/99.

nicht erkunden, welche Förderungen andere Bürger beziehen. Das haben nun bemerkenswerterweise just die Grünen kritisiert⁵⁶, die das TransparenzdatenbankG 2010 noch wegen unüberwindlicher Datenschutzprobleme abgelehnt hatten⁵⁷. Hatte der Sozialminister damals versichert, dass das Transparenzportal kein "Neid- und Schnüffelkonto" sein soll⁵⁸, meinte die Finanzministerin 2012 bereits, auch sie hätte sich eine breitere Abfrageberechtigung gewünscht; dies sei aus rechtlichen Gründen aber leider nicht möglich⁵⁹. Ob es dabei bleibt oder ob man im nächsten Schritt auch diese datenschutzrechtlichen Hürden überwinden will, wird aufmerksam zu beobachten sein.

Mehr Transparenz soll auch eine Novelle des *PensionskassenG* und verschiedener Begleitgesetze bringen⁶⁰. Sie reagiert auf die massiven Verluste, die betriebliche Pensionskassen durch die Finanzkrise erlitten haben. Um den Wettbewerb dieser Kassen untereinander und im Verhältnis zu anderen Versorgungsprodukten zu beleben, dürfen Pensionskassen künftig bis zu drei Veranlagungs- und Risikogemeinschaften (VRG) und bis zu fünf Sub-Veranlagungsgemeinschaften einrichten. Zwischen diesen Gemeinschaften können die Anwartschaftsberechtigten dann, sofern ent-

⁵⁶ Parlamentskorrespondenz Nr 783 vom 16.10.2012.

⁵⁷ Parlamentskorrespondenz Nr 907 vom 19.11.2010 und Nr 960 vom 30.11.2010.

⁵⁸ StenProtNR 72. Sitzung vom 7.7.2010, 24. GP 113.

⁵⁹ Parlamentskorrespondenz Nr 783 vom 16.10.2012.

⁶⁰ BundesG, mit dem das *PensionskassenG*, das *Versicherungsaufsichtsg*, das *BetriebspensionsG*, das *Wirtschaftstreuhandberufsg*, die *Rechtsanwaltsordnung* und das *GehaltskassenG 2002* geändert werden, BGBl I 2012/54. Zur Transparenz, die mit dieser Reform erreicht werden soll, s die Bemerkungen der Abgeordneten WÖGINGER und FÜRNTHRATH-MORETTI, Parlamentskorrespondenz Nr 398 vom 16.5.2012. Näher zur Reform insgesamt zB CHLESTIL, Novelle des PKG, BPG, VAG ua, *inf* 2012, 163; PETRIC, Das "Lebensphasenmodell", *ecolex* 2012, 756; REINER, Fragen zur Sicherheits-VRG in betrieblichen Pensionskassen, *ecolex* 2012, 759; RESCH, Möglichkeiten eines Systemwechsels zwischen Pensionskasse und betrieblicher Kollektivversicherung nach der Novelle BGBl I 2012/54, *SPRW* 2012, 1, sowie die in FN 62 f genannte Literatur.

sprechende Vereinbarungen mit der Pensionskasse bestehen, bis zum Pensionsantritt – ihrer jeweiligen Risikobereitschaft entsprechend – insgesamt dreimal wechseln ("Lebensphasenmodell"). Flankierend muss jede Pensionskasse eine VRG einrichten, in der die monatliche Pensionsleistung nie unter die erste Monatspensionszahlung fällt. In diese "Sicherheits-VRG" dürfen Anwartschaftsberechtigte zeitnah vor dem Pensionsanfall einmalig wechseln und auf Wunsch einmal in ihre frühere VRG zurückkehren, je nachdem, ob ihnen Stabilität oder Ertragschancen wichtiger sind. Entsprechende Wechselentscheidungen ermöglicht die Novelle auch zwischen Pensionskasse und betrieblicher Kollektivversicherung. Im Nationalrat waren die Meinungen über diese Reform geteilt: Die Regierungsparteien glaubten, durch Wahlfreiheit, größere Flexibilität und Sicherheitspension ein "Sicherheitsnetz" für Pensionen geknüpft zu haben. Die Opposition hielt die Reform für "bloße Kosmetik, die nur billiges Marketing im Interesse der Pensionskassen" bringt⁶¹. In der Literatur wurden gegen diese Reform sogar verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht⁶², denen jedoch überzeugende Argumente entgegengehalten wurden⁶³.

Bedeutsame Änderungen brachte das Jahr 2012 auch im *Arbeitsrecht*, das auf Härten reagiert, die im Arbeitsleben spürbar zunehmen. Dazu gehört zunächst der verstärkte Einsatz von Leiharbeitskräften: Sie verrichten ihre Arbeit oft gegen schlechte Bezahlung und unter unsicheren Bedingungen und werden regelmäßig auch noch dem Stammpersonal gegenüber benachteiligt. Zu ihrem

⁶¹ Parlamentskorrespondenz Nr 398 vom 16.5.2012.

⁶² N. RASCHAUER, Das österreichische System der betrieblichen Altersvorsorge am Maßstab unions- und verfassungsrechtlicher Vorgaben, *SPRW* 2012, 52; GANNER, Verfassungs- und unionsrechtliche Überlegungen zum Systemwechsel in der betrieblichen Altersvorsorge, *ZFR* 2012, 248.

⁶³ KIETAIBL, Altersdiskriminierung im neuen Wechselregime der betrieblichen Altersvorsorge? *ZAS* 2013, 168; DERS, Das neue Wechselregime der betrieblichen Altersvorsorge auf dem Prüfstand von Unions- und Verfassungsrecht, *ZAS* 2013, 200.

Schutz wurde 2008 die Leiharbeits-RL 2008/104/EG erlassen⁶⁴, die Österreich mit fast einjähriger Verspätung durch eine Novelle zum *ArbeitskräfteüberlassungsG* umgesetzt hat⁶⁵. Ob dieses Gesetz in jeder Hinsicht richtlinienkonform ist, wird in der Literatur bereits bezweifelt⁶⁶. Kritisiert wurde insb, dass die Novelle das Instrument der Arbeitskräfteüberlassung nicht auf den vorübergehenden Einsatz im Beschäftigterbetrieb beschränkt; so wird gerade das größte Übel nicht verhindert, dass Unternehmer nämlich ihr Stammpersonal sukzessive durch Leiharbeiter substituieren⁶⁷. Positiv zu vermerken ist an der Novelle hingegen, dass sie einen Sozial- und Weiterbildungsfonds einrichtet, der Leiharbeiter ua in überlassungsfreien Zeiten ("Stehzeiten") und während der Arbeitslosigkeit unterstützt und für sie Weiterbildungsmaßnahmen bzw eine längere Beschäftigung beim Überlasser finanziert⁶⁸.

Dass sich die Bedingungen am Arbeitsmarkt verschärfen, zeigt sich ebenso in regulären Dienstverhältnissen. Mögen Österreicher sonst auch als gemächlich gelten, so ist die Arbeitsintensität hierzulande doch im EU-Durchschnitt relativ hoch: Arbeitstempo und Termindruck sind zum einen beträchtlich, zum anderen haben

⁶⁴ RL 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.12.2008 über Leiharbeit, ABl 2008 L 327/9.

⁶⁵ Änderung des ArbeitskräfteüberlassungsG, des LandarbeitsG 1984, des Arbeitsverfassungsg, des Arbeitsvertragsrechts-AnpassungsG, des ArbeitnehmerInnenschutzG, des AusländerbeschäftigungsG, des Arbeitsmarktpolitik-FinanzierungsG, des ArbeitslosenversicherungsG 1977, des Bauarbeiter-Urlaubs- und AbfertigungsG und des Bauarbeiter-SchlechtwetterentschädigungsG 1957, BGBl I 2012/98.

⁶⁶ ZB SCHRATTBAUER / GORICNIK, Novellierung des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes, *DRdA* 2013, 282 (284); BURZ, Die Tücken des (neuen) AÜG. "Fairness" oder "verbrannte Erde" im Bereich der Arbeitskräfteüberlassung? *ecolex* 2012, 1093.

⁶⁷ SCHRATTBAUER / GORICNIK (FN 66) 287; DIES, Wesentliche Änderungen durch die Novellierung des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes (AÜG), *wbl* 2013, 121 (122, 129); SCHÖRGHOFER, Zur Umsetzung der Leiharbeits-RL im AÜG. Einige zentrale Änderungen und Lücken, *ZAS* 2012, 336 (343 f).

⁶⁸ §§ 22a AÜG; SCHRATTBAUER / GORICNIK (FN 66) 283, 287.

Dienstnehmer meist wenig Entscheidungsspielraum⁶⁹. Beides verursacht Stress und Unzufriedenheit, was wiederum körperliche Krankheiten auslösen kann. Das hat in den letzten Jahren zu einem dramatischen Anstieg an Frühpensionen beigetragen, auf den eine Novelle zum *ArbeitnehmerInnenschutzG* und *ArbeitsinspektionsG* 1993 reagiert⁷⁰. Sie setzt in Betrieben verstärkt Arbeits- und Organisationspsychologen ein, die Unternehmern helfen sollen, Arbeitsmonotonie, Isolation oder systematische Überforderungen von Arbeitnehmern frühzeitig zu erkennen und gezielte Gegenmaßnahmen zu ergreifen⁷¹. Daneben passt diese Novelle Regelungen über gefährliche Arbeitsstoffe an die CLP-Verordnung⁷² und an das Chemikalienrecht an und nimmt vielfältige Aktualisierungen vor.

⁶⁹ HEIDER, Substanzielle Änderungen im ASchG: Die Evaluierung psychischer Arbeitsbelastungen kommt, *DRdA* 2013, 78 (79).

⁷⁰ BundesG, mit dem das ArbeitnehmerInnenschutzG und das ArbeitsinspektionsG 1993 geändert werden, BGBl I 2012/118; für Details AUBAUER / ROSENMAYR-KHOSHIDEH, Neuerungen im Arbeitnehmerschutz, *taxlex* 2013, 164; HEIDER (FN 69) 78; MOLNAR / HEIDER / WEINKE, Das neue ArbeitnehmerInnenschutzgesetz: Psychische Belastungen evaluieren bringt mehr Schutz der Psyche am Arbeitsplatz, *infas* 2013, 49; NOVAK, Neues aus dem Arbeitnehmerschutzrecht. Novellen zum ASchG und zum ArbIG sowie Erlassung der Nadelstichverordnung, *ASoK* 2013, 162.

⁷¹ RV 1983 BlgNR 24. GP 3.

⁷² Verordnung (EG) Nr 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der RL 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr 1488/94 der Kommission, der RL 76/769/EWG des Rates sowie der RL 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl 2006 L 396/1, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr 618/2012 der Kommission vom 10. Juli 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen zwecks Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, ABl 2012 L 179/3.

Intensiviert wurde ferner der Kampf gegen *Sozialbetrug* in der Bauwirtschaft⁷³, der, wie berichtet, bereits 2011 forciert wurde⁷⁴. Um gesellschaftliche Solidarität geht es auch dem *FreiwilligenG*, das 2012 mit breiter Zustimmung beschlossen wurde⁷⁵: Freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeiten sind in Österreich durchaus ausgeprägt – rund 44% der Bevölkerung erbringen solche Leistungen. Junge Menschen tun dies zum Teil auch institutionalisiert in Form des Freiwilligen Sozialjahres, des Umweltschutzjahres, des Gedenkdienstes und des Friedens- und Sozialdienstes im Ausland: Dieses Engagement hat nun einen gesetzlichen Rahmen erhalten. Wer die genannten Dienste absolviert, ist künftig kranken- und unfallversichert, erhält ein Taschengeld (zwischen 193 € und 386 €) und bis zum 24. Lebensjahr⁷⁶ auch Familienbeihilfe. Zugleich stellt das Gesetz sicher, dass diese freiwilligen Tätigkeiten arbeitsmarktneutral bleiben: Sie sind als begleitete, praxisbezogene Berufsorientierung gedacht und sollen keinesfalls notwendige neue oder gar vorhandene Arbeitsplätze ersetzen. Deshalb sind zu den genannten freiwilligen Diensten nur Personen zugelassen, die noch keine einschlägige Berufsausbildung abgeschlossen haben. Dabei erwartet die Regierungsvorlage für das Freiwillige Sozialjahr 400, für das freiwillige Umweltjahr 20 und für den Gedenk-, Friedens- und Sozialdienst im Ausland 15 Personen pro Jahr⁷⁷.

⁷³ Änderung des Bauarbeiter-Urlaubs- und AbfertigungsG und des Bauarbeiter-SchlechtwetterentschädigungsG 1957, BGBl I 2012/117; näher HAINZ / HUTTER, Rechtsfolgen der unterkollektivvertraglichen Entlohnung samt Praxisbericht Lohn- und Sozialdumping, ZAS 2013, 139; WIESINGER, Witterungsbedingter Arbeitsentfall, *ecolex* 2013, 368.

⁷⁴ PÖSCHL (FN 4) 1145 f.

⁷⁵ Freiwilligenengesetz – FreiwG sowie Änderung des FamilienlastenausgleichsG, des Allgemeinen SozialversicherungsG, des Gewerblichen SozialversicherungsG, des Bauern-SozialversicherungsG, des ArbeitslosenversicherungsG und des GebührenG, BGBl I 2012/17; näher AUBAUER / ROSENMAYR-KHOSHIDEH, *Freiwilligenengesetz*, *taxlex* 2012, 72; LUTZ, *Freiwilligenengesetz*, *infas* 2012, 58.

⁷⁶ Nach der Judikatur uU sogar länger: VwGH 29.4.2013, 2012/16/0246.

⁷⁷ RV 1634 BlgNR 24. GP 5 f.

Zahlreiche Neuerungen im öffentlichen Dienst bringt die *Dienstrechts-Novelle 2012*⁷⁸: Zunächst musste der öffentliche Dienst an bestimmte Organisationsreformen angepasst werden, allen voran an die zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit (*II.1.*). Eine zweite Neuerung trifft öffentlich Bedienstete, die wegen bestimmter, das Vertrauen der Allgemeinheit gravierend erschütternder Delikte angeklagt bzw. verurteilt sind, namentlich wegen Straftaten gegen die sexuelle Integrität und Selbstbestimmung, wegen Folter oder Quälens und Vernachlässigens unmündiger, jüngerer, wehrloser Personen oder Gefangener: Um die Aufnahme solcher Täter oder Tatverdächtiger in den öffentlichen Dienst auszuschließen, ist künftig bei Einstellungen eine Strafregisterauskunft einzuholen. Wird ein öffentlich Bediensteter wegen solcher Delikte angeklagt, ist er sofort vom Dienst zu suspendieren. Bei rechtskräftiger Verurteilung werden keine individuellen disziplinarrechtlichen Maßnahmen mehr ergriffen; das Dienstverhältnis wird vielmehr *ex lege* aufgelöst, und zwar unabhängig von der Höhe der verhängten Strafe. Vor allem diese letzte Regelung wurde als übermäßig hart kritisiert⁷⁹; tatsächlich löst der Gesetzgeber mit der automatischen Beendigung des Dienstverhältnisses bestimmte Delikte aus dem strafrechtlichen Bewertungssystem, um sie in einem spezifischen Kontext ganz anders zu bewerten – gleichheitsrechtlich ist das schwer zu begründen. Viel harmloser nimmt sich dagegen die dritte Neuerung der

⁷⁸ BundesG, mit dem das Beamten-DienstrechtsG 1979, das GehaltsG 1956, das VertragsbedienstetenG 1948, das Richter- und StaatsanwaltschaftsdienstG, das Landeslehrer-DienstrechtsG, das Land- und forstwirtschaftliche Landeslehrer-DienstrechtsG, das Bundeslehrer-LehrverpflichtungsG, das Bundes-GleichbehandlungsG, das PensionsG 1965, das BundestheaterpensionsG, das Bundesbahn-PensionsG, das AusschreibungsG 1989, das MutterschutzG 1979, das Väter-KarenzG, das Bundes-PersonalvertretungsG, das DienstrechtsverfahrensG 1984, das Auslandszulagen- und -hilfeleistungsgG, das PrüfungstaxenG – Schulen/Pädagogische Hochschulen, das Bundes-BedienstetenschutzG und das Strafgesetzbuch geändert werden und das KarenzurlaubsgeldG aufgehoben wird (Dienstrechts-Novelle 2012), BGBl I 2012/120.

⁷⁹ SCHWAIGHOFER, Der neue Amtsverlust – Verhältnismäßigkeit und Rückwirkungsverbot, *ÖJZ* 2013, 544.

Dienstrechts-Novelle 2012 aus: Wieder einmal⁸⁰ wird versucht, Männer zur Kinderbetreuung zu bewegen. Dass Politiker die Väterkarenz liebevoll "Papamonat" nennen, genügt als Anreiz offensichtlich nicht. Daher haben werdende Väter nun einen unbedingten Anspruch auf Frühkarenz – sie darf selbst bei wichtigen dienstlichen Interessen nicht untersagt werden. Zudem muss die Väterkarenz nicht mehr zwei Monate vor dem Geburtstermin beantragt werden; es genügt, sie eine Woche vorher zu melden. Ob das wirklich die Väterkarenzen ansteigen lassen wird? Zielführender wäre wohl, die "Einkommensschere" zu schließen, denn solange Männer mehr verdienen als ihre Partnerinnen, wird die Kinderbetreuung schon aus ökonomischen Gründen Frauensache bleiben. Zu diesen, auch medial diskutierten, Neuerungen kommen zahlreiche Detailänderungen, die das öffentliche Dienstrecht um unnötige Vorschriften bereinigen und es insgesamt zeitgemäßer gestalten sollen. So können, um nur zwei Beispiele zu nennen, Richter und Richterinnen ihre Dienstzeit künftig zur Betreuung eines schulpflichtigen Kindes flexibel auf die Hälfte herabsetzen lassen. Auch wurden die Voraussetzungen für die Aufnahme in den rechtskundigen Dienst adaptiert, um juristische Bachelor- und Masterstudien (zB "Wirtschaft und Recht") besser zu integrieren.

4. Gesundheit

Im Gesundheitswesen war der Aufreger des Jahres 2012 die sog *Elektronische Gesundheitsakte* (ELGA)⁸¹. Dass man in Österreich

⁸⁰ S zu den bisherigen Bemühungen bereits den Vorjahresbericht PÖSCHL, Administrative Law / Droit administratif 2008-2009 Austria / Autriche, *ERPL/REDP*, vol 22, no 3, autumn/automne 2010, 793 (816).

⁸¹ Elektronische Gesundheitsakte-G – ELGA-G, BGBl I 2012/111. S dazu zB FLEMMICH / LUTZ, Gesundheitstelematikgesetz 2011 (Elektronische Gesundheitsakte-Gesetz – ELGA-G), *infas* 2012, 203; MILSITS / REIMER, Die Elektronische Gesundheitsakte (ELGA) ist auf Schiene, *SozSi* 2012, 558; PEYER, ELGA aus Sicht der Nutzer, in: JAHNEL (Hrsg), *Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 2012* (2012) 249; AIGNER / LEISCH, ELGA – Die Elektronische Gesundheitsakte. Ein Überblick, *RdM*

sonst überall von "einem Akt" spricht, nicht von "einer Akte", ist vergleichsweise noch das geringste Problem an dieser Innovation: ELGA ist ein Informationssystem, in dem die Gesundheitsdaten jedes Patienten (seine Medikamente, Befunde, Entlassungsbriefe nach einem Krankenhausaufenthalt etc) gespeichert werden und dann für alle behandelnden und betreuenden Ärzte, Apotheker, Krankenanstalten und Pflegeeinrichtungen abrufbar sind. Der Zugang zu diesem elektronischen Akt soll die medizinische Versorgung der Bevölkerung verbessern, insb die Behandlung nicht auskunftsfähiger Personen erleichtern, aber auch Überdosierungen durch die Mehrfachverschreibung desselben Wirkstoffes und Wechselwirkungen von Medikamenten sichtbar machen. Außerdem verspricht man sich von ELGA erhebliche Synergien und damit Kostenersparnisse für das Gesundheitswesen. Nach Meinung vieler Datenschützer bezahlen die Patienten dafür aber einen zu hohen Preis. Denn Gesundheitsdaten dürfen elektronisch nicht erst mit Zustimmung der Patienten gespeichert werden. In dieses Informationssystem werden vielmehr alle (derzeit rund 11,5 Millionen) Personen einbezogen, die vom Hauptverband der Sozialversicherung erfasst sind, sofern sie der Teilnahme am ELGA nicht ausdrücklich widersprechen. Die Effektivität dieser Widerspruchslösung steht und fällt freilich mit der Information der Patienten und dem Aufwand, den ein Widerspruch für sie verursacht. Beide Faktoren hat der Gesetzgeber nicht gerade widerspruchsfreundlich ausgestaltet: Patienten müssen zwar über ihr Widerspruchsrecht informiert werden; dies aber nicht individuell und anlässlich der Erstaufnahme ihrer Daten im ELGA. Es genügt vielmehr, dass Gesundheitsdienstleister darüber in Aushängen informieren (die erfahrungsgemäß selten gelesen werden). Nicht einmal vor der Speicherung hochsensibler Daten wie einer HIV-Infektion, psychischer Erkrankungen oder eines Schwangerschaftsabbruches müssen Patienten gezielt von der Widerspruchsoption in Kenntnis gesetzt werden

2013, 23; BRESICH / RIEDL, Datenschutzrechtliche Fragen der Elektronischen Gesundheitsakte (ELGA), in: BAUMGARTNER (Hrsg), *Jahrbuch für Öffentliches Recht 2013* (2013) 115; SCHWAMBERGER, ELGA-G und Pflege. Hinweise im ELGA-G bzw GTelG 2012 auf die Pflege, *RdM* 2013, 57.

(§ 16 Abs 2 und 4 GTelG). Dazu kommt, dass Patienten der Teilnahme am ELGA nicht direkt bei ihrem Gesundheitsdienstleister widersprechen können, sondern nur elektronisch über ein Zugangsportal⁸² oder bei einer Widerspruchsstelle im Bundesministerium für Gesundheit⁸³: Auch das ist eine Hürde, die die Widerspruchsbereitschaft der Patienten senken wird. Unter anderem deshalb wurde dieses Informationssystem von Datenschützern herb kritisiert⁸⁴. Es stieß aber auch auf massive Ablehnung in der Ärzteschaft, der nun umfangreiche administrative Pflichten auferlegt wurden (zB § 13 Abs 2-4 iVm § 20 GTelG). Dem dadurch verursachten (und nicht gesondert abgegoltenen) Aufwand steht nach Ansicht der Ärztekammer kein nachweisbarer Nutzen für die Patienten gegenüber, ja, der mit ELGA einhergehende bürokratische Aufwand verknappe sogar die Zeit, die Ärzten für das Gespräch mit ihren Patienten verbleibe⁸⁵. Aus all diesen Gründen war die Einführung des ELGA bis zuletzt auch im Nationalrat heftig umstritten; sie wurde – bei namentlicher Abstimmung – nur mit einfacher Mehrheit verab-

⁸² § 15 Abs 2 Z 2, § 23 Abs 2 Z 2 GTelG.

⁸³ § 15 Abs 2 iVm § 23 Abs 2 Z 2 und § 27 Abs 1 bzw § 28 Abs 2 Z 7 GTelG.

⁸⁴ S zu dieser Diskussion mwN ENNÖCKL, Datenschutzrechtliche Fragen der elektronischen Gesundheitsakte (ELGA), in: KIEREIN / LANSK / WENDA (Hrsg), *Jahrbuch Gesundheitsrecht 2010* (2010) 59 (61 ff, 65); BRESICH / RIEDL (FN 81) 115 ff; HATTENBERGER / HAUER, Informationelle Fremd- und Selbstbestimmung nach "ELGA", in: JAHNEL (Hrsg), *Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 2013* (2013) 99 (115 ff); SOUHRADA-KIRCHMAYER, Das elektronische Gesundheitsakte-Gesetz (ELGA-G) aus Datenschutzsicht, in: JAHNEL (Hrsg), *Jahrbuch Datenschutzrecht und E-Government 2013* (2013) 79 (96 ff); Stellungnahme der Datenschutzkommission zum Ministerialentwurf, 3/SN-260/ME 24.GP; zuletzt haben gegen die konkrete Ausgestaltung von ELGA JAHNEL und H. MAYER auch verfassungsrechtliche Bedenken erhoben: <http://futurezone.at/netzpolitik/elga-laut-gutachten-verfassungswidrig/24.600.055>.

⁸⁵ S dazu die Stellungnahme der Ärztekammer zum Ministerialentwurf, 13/SN-260/ME 24. GP, 2 f und 10 f.

schiedet; nicht einmal die Regierungsparteien stimmten geschlossen für dieses Gesetz.

Praktisch ohne Kontroversen wurde 2012 hingegen eine zweite große Neuerung beschlossen: das *OrgantransplantationsG* (OTPG)⁸⁶, das das Transplantationsrecht in Österreich erstmals umfassend kodifiziert. An den Grundentscheidungen des bisherigen Transplantationsrechts hielt man dabei freilich fest: So bleibt in Österreich die Organentnahme zu Transplantationszwecken nach dem Tod zulässig, sofern der Verstorbene oder sein gesetzlicher Vertreter nicht zu Lebzeiten widersprochen hat. Außerdem ist in solchen Fällen für die Organentnahme weiterhin der Hirntod maßgeblich⁸⁷. Beides hat sich in der Vergangenheit bewährt und wurde im Nationalrat auch bei der Beschlussfassung des OTPG nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Neu sind in diesem Gesetz aber Vorschriften zur Lebendspende, die in Österreich derzeit zwar noch selten vorkommt⁸⁸, aber zunehmend bedeutsamer wird und erleichtert werden soll. Deshalb regelt das OTPG nun eingehend, wie Lebendspender über Risiken einer Organspende aufgeklärt werden müssen, wie sie ihre Einwilligung erteilen und wie sie diese gegebenenfalls widerrufen können. Zudem versucht das OTPG, die medizinische Nachsorge von Lebendspendern zu verbessern; flankierende Regelungen in anderen Gesetzen stellen sicher, dass die Kosten dieser Nachbetreuung nun die Sozialversicherung trägt⁸⁹. Neu sind im OTPG außerdem Vorschriften zur Umsetzung der RL

⁸⁶ OrgantransplantationsG – OTPG sowie Änderung des BundesG über Krankenanstalten und Kuranstalten, des ArzneimittelG, des GewebesicherheitsG und des BundesG über die Gesundheit Österreich GmbH, BGBl I 2012/108.

⁸⁷ KOPETZKI, Neues Transplantationsrecht beschlossen, *RdM* 2012/142.

⁸⁸ 2011 wurden in Österreich 673 Transplantationen mit Organen verstorbener Organspender und 57 Transplantationen mit Organen von Lebendspendern durchgeführt: RV 1935 BlgNR 24. GP 3.

⁸⁹ Änderung des Allgemeinen Sozialversicherungsg, des Gewerblichen Sozialversicherungsg, des Bauern-Sozialversicherungsg und des Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsg, BGBl I 2012/107.

2010/53/EU⁹⁰: Sie sehen ua vor, dass schwerwiegende Zwischenfälle während oder nach einer Organtransplantation dem jeweiligen Transplantationszentrum (sofern bekannt) zu melden sind, jedenfalls aber der Stiftung Eurotransplant International; das ist ein nicht gewinnorientierter Fonds, der Spenderorgane an Empfänger in Österreich, Belgien, Deutschland, Kroatien, den Niederlanden, Luxemburg und Slowenien zuteilt. Schwere Zwischenfälle sind aber auch der Gesundheit Österreich GmbH zu melden, die diese Daten auszuwerten und darüber jährlich der Öffentlichkeit zu berichten hat.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Bürgerinformation wurden 2012 auch bei der Pharmakovigilanz intensiviert, also bei der systematischen Überwachung der Sicherheit von Arzneimitteln. So ordnet eine Novelle zum *ArzneimittelG*⁹¹ in Umsetzung der RL 2010/84/EU⁹² das Risikomanagement für Arzneimittel neu. Dabei wurden die Meldepflichten der Zulassungsinhaber teils verschärft, teils aber auch vereinfacht, etwa wenn Nebenwirkungen nur mehr direkt der Eudravigilanz-Datenbank bei der Europäischen Arzneimittelagentur gemeldet werden müssen. Darüber hinaus verpflichtet die Novelle das Bundesamt für Sicherheit im Gesundheitswesen, ein Internetportal zu betreiben, das die Öffentlichkeit ua über Pharmakovigilanz informiert und das mit einem korrespondierenden Internetportal der Eudravigilanz-Datenbank verlinkt sein muss.

Medizinisch nicht indiziert, doch in letzter Zeit immer stärker nachgefragt sind *ästhetische Operationen und Behandlungen*, mit denen Menschen versuchen, ihren Körper auf herrschende Schön-

⁹⁰ RL 2010/45/EU (Berichtigung vom 6. August 2012: RL 2010/53/EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 über Qualitäts- und Sicherheitsstandards für zur Transplantation bestimmte menschliche Organe, ABl 2010 L 207/14.

⁹¹ BundesG, mit dem das Arzneimittelgesetz geändert wird, BGBl I 2012/110.

⁹² RL 2010/84/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010 zur Änderung der RL 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel hinsichtlich der Pharmakovigilanz, ABl 2010 L 348/74.

heitsideale zuzurichten; oft genug nicht nur mit zweifelhaftem Erfolg, sondern auch mit gesundheitlichen Schäden. Auf diesen Trend reagiert nach Frankreich und Dänemark nun auch Österreich mit einem eigenen Gesetz⁹³, das bei Schönheitsoperationen hohe medizinische Standards sicherstellen und ihren missbräuchlichen Einsatz vor allem bei Jugendlichen verhindern soll. Die Durchführung ästhetischer Eingriffe ist deshalb nur speziell ausgebildeten Ärzten erlaubt, die zudem verpflichtet sind, eine sorgfältige Indikation zu stellen, Patienten umfassend aufzuklären und ästhetische Eingriffe und ihre Effekte photographisch zu dokumentieren. Personen unter 16 Jahren dürfen überhaupt nicht ästhetisch operiert oder behandelt werden, Jugendliche zwischen dem 16. und 18. Lebensjahr nur, wenn vorher abgeklärt wurde, dass ihr Behandlungswunsch nicht auf eine psychische Störung zurückgeht. Zudem benötigen diese Jugendlichen die Einwilligung ihrer Erziehungsberechtigten, und sie müssen auch selbst in der Lage sein, Wesen, Bedeutung, Tragweite und Risiken des Eingriffes einzusehen.

5. Umwelt und Tierschutz

Wie schon in den Vorjahren, waren auch im Berichtszeitraum wesentliche Änderungen im Umweltrecht extern, also durch unions- oder völkerrechtliche Vorgaben motiviert. Hinzu tritt im Jahr 2012 als zweite Tendenz das Ziel, umweltrelevante Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Bisweilen wirken beiden Trends auch zusammen; das zeigt im Kleinen schon die besprochene Änderung gewerblicher Betriebsanlagenverfahren (*III.2.*), im Großen aber vor allem eine Novelle zum *Umweltverträglichkeitsprüfungs-G*⁹⁴: Sie wurde als besonders dringlich angesehen, nach-

⁹³ BundesG, mit dem das BundesG über die Durchführung von ästhetischen Behandlungen und Operationen erlassen und das ÄrzteG 1998 geändert wird, BGBl I 2012/80. Näher HAUSER / STOCK, *ÄsthOpG. Bundesgesetz über die Durchführung von ästhetischen Behandlungen und Operationen* (2013).

⁹⁴ BundesG, mit dem das UmweltverträglichkeitsprüfungsG 2000 und das LuftfahrtG geändert werden, BGBl I 2012/77.

dem Österreich im Februar 2012 in einem Vertragsverletzungsverfahren vorgeworfen wurde, die Öffentlichkeit in UVP-Verfahren nicht ausreichend zu beteiligen⁹⁵. Tatsächlich räumte das UVP-G bis dahin weder Umweltschutzorganisationen noch sonstigen Vertretern der Öffentlichkeit Parteistellung in Verfahren ein, in denen die UVP-Pflicht eines Projektes festgestellt wird. Ob das europarechtkonform ist, war von Beginn an umstritten⁹⁶. Der österreichische Gesetzgeber wollte die Entscheidung dieser Frage durch den EuGH offensichtlich nicht abwarten, sondern Handlungswillen demonstrieren. So wurde nach einer extrem kurzen Begutachtung eine Novelle zum UVP-G verabschiedet. Sie räumt der Öffentlichkeit zwar weiterhin keine Parteirechte in Feststellungsverfahren ein, berechtigt dafür aber Umweltschutzorganisationen, die bescheidmäßige Feststellung anzufechten, dass eine UVP-Pflicht nicht besteht. Diese merkwürdige, soweit zu sehen in Österreich auch einzigartige Konstruktion eines Rechtsmittelrechts ohne Parteistellung ist vielfach kritisiert worden. Insb wurde geltend gemacht, dass eine solche *ex post*-Kontrolle ohne begleitende *ex ante*-Mitwirkung unzweckmäßig sei und dass sie zudem versage, wenn ein Verfahren zur Feststellung der UVP-Pflicht rechtswidrig völlig unterbleibt⁹⁷. Ob die nun gewählte Konstruktion europarechtkonform ist, bleibt ohnedies strittig⁹⁸; zu einer Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens hat sie jedenfalls nicht geführt⁹⁹.

⁹⁵ Vertragsverletzungsverfahren Nr 2012/2013 betreffend die Umsetzung der RL 2011/92/EU; zu diesem näher D. NEGER / T. NEGER, Vertragsverletzungsverfahren wegen eingeschränkter Rechtsschutzmöglichkeiten im UVP-Feststellungsverfahren. Nachbeben zu Mellor? *RdU* 2012, 154.

⁹⁶ MwN ALTENBURGER / BERGER, Bewegung bei der UVP, *RdU* 2013, 5.

⁹⁷ MwN BACHL / KEPLINGER, Die UVP-G Novelle BGBl I 2012/77 – Grundlegende Neuerungen im Bereich des Umwelt(anlagen)rechts? *SPRW* 2012, 113 (120).

⁹⁸ MwN BACHL / KEPLINGER (FN 97) 120.

⁹⁹ Die Europäische Kommission hat am 18.10.2013 zur GZ (2013)D/16680 eine begründete Stellungnahme zum Vertragsverletzungsverfahren Nr 2012/2013 abgegeben.

Auf den fahrenden Zug dieser UVP-Novelle hat der Gesetzgeber noch eine Reihe weiterer Änderungen aufgepackt; sie alle verbindet das Ziel, UVP-Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Aus der Fülle der Vorschriften seien hier nur einige beispielhaft genannt¹⁰⁰: Die UVP-Behörde soll dem Projektwerber künftig die Beibringung von Unterlagen erlassen können, die sie zur Abschätzung der Umweltauswirkungen nicht benötigt; dabei kommt der Behörde aber, wie Kritiker meinen, ein äußerst weiter Spielraum zu¹⁰¹. Projektwerber sollen ferner auf Wunsch die Einzelfallprüfung im Feststellungsverfahren überspringen und sofort in das UVP-Verfahren optieren können; das wird gelegentlich eine "freiwillige UVP" genannt – irreführenderweise, denn wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für eine UVP fehlen, findet eine solche auch nicht auf Wunsch des Projektwerbers statt¹⁰². Im Feststellungsverfahren selbst wurde die Parteistellung mitwirkender Behörden grundsätzlich durch ein bloßes Anhörungsrecht ersetzt. Dereguliert wurde auch bei Bundesstraßen und Hochleistungsstrecken; dort soll es statt drei Verfahren nur mehr zwei geben: Die Einhaltung bundesrechtlicher Bestimmungen prüft künftig der Verkehrsminister; die Vereinbarkeit des Projekts mit Landesvorschriften beurteilt die Landesregierung; der Landeshauptmann führt keine Verfahren mehr. Vereinfachungen bringt die Novelle ferner im Verkehrsbe-
reich: Hier wurde das bisher nur für Straßenbauvorhaben geltende "Entlastungsprivileg" auf andere Verkehrsprojekte erstreckt: Wenn solche Projekte Nachbarn geringfügig belasten, dafür aber viele Personen dauerhaft entlasten, wird der Nachbarschutz eingeschränkt. Zusätzlich reduziert wurde der Nachbarschutz durch die Festlegung, dass bei einem Projekt, das etwa geltenden besonderen Immissionsschutzvorschriften entspricht, nicht mehr gesondert untersucht werden muss, ob Nachbarn ausreichend vor Belästigungen oder Gesundheitsgefährdungen geschützt sind: Das entlastet zwar

¹⁰⁰ Für eine umfassende Übersicht und Besprechung s zB BACHL / KEPLINGER (FN 97) 113; ALTENBURGER / BERGER (FN 96) 5.

¹⁰¹ MwN BACHL / KEPLINGER (FN 97) 118.

¹⁰² ALTENBURGER / BERGER (FN 96) 5 (6); SCHWARZER, Gibt es eine "freiwillige Umweltverträglichkeitsprüfung"? *ecolex* 2012, 928.

die Behörde und nützt auch dem Projektwerber, erinnert aber an die Fiktion störungsfreier Gastgärten, die der VfGH vor kurzem als gleichheitswidrig aufgehoben hat¹⁰³. Diese Regelung und zum Teil auch die Erstreckung des Entlastungsprivilegs werden denn auch kritisiert¹⁰⁴. Die Novelle erleichtert schließlich die Änderung von Bundesstraßen: Immissionsneutrale Änderungen bedürfen keiner Genehmigung mehr, ja sie müssen der Behörde nicht einmal im Vorhinein angezeigt werden; es genügt vielmehr, dass ein Ziviltechniker oder Ingenieurbüro die Voraussetzungen der Genehmigungsfreiheit bestätigt. Diese Bestätigung kann freilich fehlerhaft sein; dann kommt die Genehmigungspflicht möglicherweise erst ans Licht, wenn die Fertigstellung der Änderung behördlich angezeigt wird – auch das wurde als zu riskant kritisiert¹⁰⁵. Regelungen wie diese lassen erwarten, dass man von der UVP-G-Novelle 2012 wieder hören wird.

Dass Österreich mit dem Unionsrecht bisweilen hadert, zeigt auch das *GeodateninfrastrukturG*, das auf die INSPIRE-Richtlinie zurückgeht. Wie berichtet¹⁰⁶, war Österreich mit der Umsetzung dieser RL zunächst säumig; erst als die Kommission eine Vertragsverletzungsklage eingebracht hatte, wurde das GeodateninfrastrukturG erlassen, mit dem Ergebnis, dass Österreich 2011 als einer von nur zwei EU-Staaten für 100% INSPIRE-kompatibel erklärt wurde. Bald darauf entdeckte man allerdings, dass dieses Gesetz die RL gar "übererfüllt" – so wurde sein Anwendungsbereich 2012 rasch wieder beschränkt¹⁰⁷.

Ohne Säumnis, Druck oder Wanken erlassen wurde eine Novelle zum *ChemikalienG*¹⁰⁸. Sie schafft Begleitvorschriften zur sog REACH-VO über die Registrierung, Evaluierung und Autorisierung

¹⁰³ S oben FN 45.

¹⁰⁴ MwN BACHL / KEPLINGER (FN 97) 127 f.

¹⁰⁵ MwN BACHL / KEPLINGER (FN 97) 130.

¹⁰⁶ MwN PÖSCHL (FN 25) 1005 (1028).

¹⁰⁷ BundesG, mit dem das GeodateninfrastrukturG geändert wird, BGBl I 2012/109.

¹⁰⁸ BundesG, mit dem das ChemikalienG 1996 geändert wird (ChemG-Novelle 2011), BGBl I 2012/7.

von Chemikalien¹⁰⁹ und zur CLP-Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen¹¹⁰. Einhellig verabschiedet hat der Nationalrat ebenso das *ErdölbevorratungsG 2012*¹¹¹, das die Erdöl-Bevorratungs-RL¹¹² umsetzt, ohne freilich grundlegend Neues zu bringen, denn ein System der Energiebevorratung besteht in Österreich schon seit vielen Jahrzehnten und hat sich bisher auch gut bewährt.

Kontrovers verliefen die Beratungen wiederum zum TierversuchsrechtsänderungsG¹¹³, mit dem ua in Umsetzung der Tierversuchs-RL¹¹⁴ ein neues *TierversuchsG 2012* erlassen wurde. Es behält die bestehenden hohen Schutzstandards bei, und zwar auch dann, wenn sie über dem Schutzniveau der Tierversuchs-RL liegen und daher notifizierungspflichtig sind. Verboten bleiben daher zB Tierversuche an allen Arten und Unterarten der Schimpansen, Bonobos, Gorillas, Orang Utans und Gibbons, ebenso die sog LD-50-Tests, mit denen ermittelt wird, ab welcher Dosis eine Substanz für 50% der Versuchstiere letal wirkt¹¹⁵. Neu bringt das TierversuchsG 2012, der RL folgend, die Einteilung von Tierversuchen nach Schweregraden, detaillierte Regelungen für die Tötung und Betäu-

¹⁰⁹ S FN 72.

¹¹⁰ Verordnung (EG) Nr 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der RL 1967/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1907/2006, ABl 2008 L 353/1.

¹¹¹ BundesG über die Haltung von Mindestvorräten an Erdöl und Erdölprodukten (ErdölbevorratungsG 2012 – EBG 2012), BGBl I 2012/78.

¹¹² RL 2009/119/EG zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an Erdöl und/oder Erdölzeugnissen zu halten, ABl 2009 L 265/9.

¹¹³ BundesG, mit dem ein TierversuchsG 2012 erlassen wird sowie das ArzneimittelG, das Biozid-Produkte-G, das FuttermittelG 1999, das GentechnikG sowie das TierschutzG geändert werden (TierversuchsrechtsänderungsG – TVRÄG), BGBl I 2012/114.

¹¹⁴ RL 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere, ABl 2010 L 276/33.

¹¹⁵ Weitere Vorschriften, die wegen ihres strengeren Schutzniveaus notifiziert wurden, nennt die RV 2016 BlgNR 24. GP 2.

bung von Versuchstieren sowie spezielle Schutzvorschriften für bestimmte (zB gefährdete oder wildlebende) Tierarten. Züchter, Lieferanten oder Verwender müssen zudem eine besondere tierärztliche Betreuung der Versuchstiere sicherstellen und ab einer gewissen Größe auch ein Tierschutzgremium einrichten. Die in der RL vorgesehene Möglichkeit, Schutzstandards zu lockern, nützt das Tierversuchsg 2012 nur vereinzelt, zB für die Krebsforschung. Die Regierungsparteien waren überzeugt, bei all dem die richtige Balance zwischen Tierschutz und Forschung gefunden zu haben; die Oppositionsparteien plädierten hingegen zum Teil (Grüne) für strengere Regelungen, verfolgten aber zum Teil (FPÖ) sichtlich auch andere Zwecke, insb wenn sie zum wiederholten Mal ein Schächtverbot forderten¹¹⁶, obwohl der VfGH bereits vor Jahren ausgesprochen hat, dass ein solches Verbot mit der Religionsfreiheit unvereinbar wäre¹¹⁷.

6. Infrastruktur und Verkehr

Nicht allzu viel ist 2012 über Infrastruktur und Verkehr zu berichten. Schon länger fällig war ein BundesG, das die *unabhängige Untersuchung von Unfällen* im Luftverkehr, auf der Schiene, in der Schifffahrt und auf Seilbahnen neu ordnet¹¹⁸. Es führt die Verordnung (EU) Nr 996/2010¹¹⁹ durch, reagiert aber auch auf die *International Civil Aviation Organization*, die Österreich schon 2008 "Verbesserungspotential" bei der Untersuchung von Flugunfällen attestiert hat. Dementsprechend wurden Untersuchungsvorschriften, die sich in der Vergangenheit als unpraktikabel erwiesen haben, besei-

¹¹⁶ Parlamentskorrespondenz Nr 1035 vom 6.12.2012.

¹¹⁷ VfSlg 15.394/1998.

¹¹⁸ BundesG, mit dem das Unfalluntersuchungsg, das KraftfahrG 1967, das SeilbahnG 2003 sowie das Schifffahrtsg geändert werden, BGBl I 2012/40.

¹¹⁹ Verordnung (EU) Nr 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.10.2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der RL 1994/56/EG, ABl 2010 L 295/35.

tigt, die Organisationsstruktur vereinfacht und die Untersuchung von Unfällen in den Bereichen Schiene, Schifffahrt und Seilbahnen an den Standard der Zivilluftfahrt herangeführt. Verbessert wurde auch die Zusammenarbeit mit Drittländern in der Zivilluftfahrt. Um Unfalluntersuchungen im Straßenverkehr EU-weit vergleichbar zu machen, müssen nun außerdem die Landeshauptleute der Bundesanstalt für Verkehr jährlich einen Unfallbericht erstatten. Eine alte Frage hat die genannte Novelle allerdings, wie die Praxis kritisiert, nicht geklärt: wie nämlich Unfalluntersuchungen der unabhängigen Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes von justiziellen Untersuchungen abzugrenzen sind. Moniert wurde ferner, dass für Sicherheitsuntersuchungen jenseits der Verordnung (EU) Nr 996/2010 weiterhin eine Rechtsgrundlage fehlt¹²⁰.

Gänzlich neu erlassen wurde 2012 das *FlughafenentgelteG*¹²¹. Es regelt in Umsetzung der RL 2009/12/EG¹²², wie das Entgelt festzusetzen ist, das Zivilflugplatzhalter von Flugunternehmern für die Flugplatznutzung verlangen dürfen. Dieses Entgelt muss erstens nichtdiskriminierend sein, was allerdings Differenzierungen im öffentlichen Interesse und damit auch im Interesse des Umweltschutzes nicht ausschließt. Zweitens muss das Flughafenentgelt – wen kann es wundern? – transparent sein: Flugplatzhalter müssen Flugplatznutzer daher zB informieren, welche Dienstleistungen und Infrastruktur sie für das Entgelt bereitstellen, inwieweit die öffentliche Hand diese Gegenleistungen (mit)finanziert und nach welcher Methode das Flughafenentgelt festgesetzt wird. Zudem muss der Flugplatzhalter jährlich eine Flughafenentgeltordnung festlegen, die dem zuständigen Bundesminister zur Genehmigung vorzulegen und schließlich zu veröffentlichen ist. Teilen der Opposition reichte diese Transparenz nicht weit genug (FPÖ); teils wurde beklagt, dass für Flugzeuge mit starkem Schadstoffausstoß nicht schon *ex lege* ein höheres Nutzungsentgelt verlangt wird (Grüne)¹²³. Positiv zu

¹²⁰ JANEZIC, Neues im Luftfahrtrecht 2013, ZVR 2013, 123 mwN.

¹²¹ BundesG über die Festlegung von Flughafenentgelten (FlughafenentgelteG – FEG), BGBl I 2012/41.

¹²² RL 2009/12/EG über Flughafenentgelte, ABl 2009 L 70/11.

¹²³ Parlamentskorrespondenz Nr 314 vom 19.4.2012.

vermerken ist am FlughafenentgelteG jedenfalls, dass es – über die Anforderungen der RL hinaus – auf alle sechs Flugplätze in Österreich anwendbar ist¹²⁴.

Die letzte Novelle, über die hier zu berichten ist, schließt im doppelten Sinn ein Kapitel: Österreich steigt aus der *gewerbsmäßigen Seeschifffahrt* aus¹²⁵. Von ehemals über dreißig Schiffen befährt heute nicht mehr ein einziges die Meere unter österreichischer Flagge. Die Anforderungen, die das Unionsrecht an Schiffsbetreiber und einzelstaatliche Verwaltungen stellt, verursachen einen personellen und finanziellen Aufwand, der außer Verhältnis zum Bedarf eines kleinen Binnenlandes steht. Deshalb vergibt Österreich künftig keine Zulassungen für Seeschiffe mehr.

7. Bildung

Ein bildungspolitischer Dauerbrenner in Österreich ist seit langem die Forderung nach einer Gesamtschule, in der alle 10-14-Jährigen gemeinsam unterrichtet werden, nicht wie bisher getrennt in Hauptschulen und in Allgemeinbildenden Höheren Schulen (AHS). Die Gesamtschule wird seit Jahren von der SPÖ verlangt, von der ÖVP hingegen hinhaltend bekämpft. 2008/09 hat sie in Form der *„Neuen Mittelschule“* als Pilotversuch Eingang in das österreichische Schulsystem gefunden¹²⁶. Eine Novelle zu den Schulgesetzen¹²⁷ sieht nun vor, dass diese Neue Mittelschule die Hauptschule ablösen soll, allerdings nur sie. Die AHS bleibt daneben bestehen, und der Un-

terricht an der Neuen Mittelschule folgt auch, wie Teile der Opposition kritisierten, anders als ursprünglich vorgesehen nicht dem Lehrplan der AHS. So würden Kinder weiterhin schon im Alter von 10 Jahren und damit zu früh auf zwei Schultypen verteilt. In Wahrheit, so meinte die Opposition, werde hier nur das Türschild *„Hauptschule“* gegen *„Neue Mittelschule“* ausgetauscht. Die Regierungsparteien verteidigten die Reform als Kompromiss und wichtigen Schritt in die richtige Richtung, dem, wie Abgeordnete der SPÖ hinzufügten, weitere Schritte folgen müssen¹²⁸. Als wesentlichen Fortschritt hoben sie an der Neuen Mittelschule die individuelle Förderung, den Unterricht in Schülergruppen und das Teamteaching hervor. Zudem vermittele dieser neue Schultyp nicht nur eine grundlegende, sondern ab der 7. Schulstufe entsprechend der individuellen Leistungsfähigkeit zusätzlich eine vertiefte Allgemeinbildung, die dann den Übertritt in die AHS ermöglicht. Erwähnenswert ist vielleicht noch, dass in der Neuen Mittelschule ein Schulfach *„Ernährung und Haushalt“* eingeführt wurde, um die Gesundheitsprobleme einzudämmen, unter denen Schüler aufgrund falscher Ernährung zunehmend leiden; diese Probleme sind in sog bildungsfernen Schichten bekanntlich besonders groß. Ob das der Grund war, warum der Oppositionsantrag, dieses Schulfach auch an der AHS einzuführen, keine Mehrheit fand¹²⁹?

Eine zweite Novelle etabliert ab der 10. Schulstufe eine *„neue Oberstufe“*¹³⁰, die auf die individuelle Lernsituation von Schülern stärker eingeht. Dementsprechend werden hier einerseits Hochbegabte besser gefördert, andererseits aber auch Schulstufenwiederholungen nur mehr *ultima ratio* sein; das soll die Motivation und Leistung aller Schüler steigern. Der Opposition freilich ging die Förderung der Hochbegabten teils nicht weit genug (Grüne), teils reichten

¹²⁴ JANEZIC (FN 120) 123.

¹²⁵ BundesG, mit dem das SeeschifffahrtsG und das BundesG zur Erfüllung des Internationalen Schiffsvermessungs-Übereinkommens von 1969 geändert werden, BGBl I 2012/46.

¹²⁶ PÖSCHL (FN 80) 793 (817).

¹²⁷ BundesG, mit dem das SchulorganisationsG, das SchulunterrichtsG, das SchulpflichtG 1985, das Pflichtschülerhaltungs-GrundsatzG, das SchulzeitG 1985, das Land- und forstwirtschaftliche BundesschulG, das BildungsdokumentationsG, das Minderheiten-SchulG für das Burgenland, das Minderheiten-SchulG für Kärnten, das PrivatschulG und das ReligionsunterrichtsG geändert werden, BGBl I 2012/36.

¹²⁸ Parlamentskorrespondenz Nr 241 vom 29.3.2012.

¹²⁹ 828/UEA 24. GP sowie StenProtNR 150. Sitzung des Nationalrates am 29.3.2012, 24. GP, 102.

¹³⁰ BundesG, mit dem das SchulorganisationsG, das Land- und forstwirtschaftliche BundesschulG, das SchulpflichtG 1985, das SchulunterrichtsG, das SchulunterrichtsG für Berufstätige, das BerufsreifepfungsG und das SchülerbeihilfenG 1983 geändert werden, BGBl I 2012/9.

ihr die Erleichterungen für leistungsschwache Schüler zu weit (FPÖ). So fand die genannte Novelle nur die Zustimmung der Regierungsparteien.

Einstimmig befürwortet wurde im Nationalrat hingegen das *Pflichtschulabschluss-Prüfungs-G*¹³¹. Es ermöglicht Jugendlichen ab 16 und Erwachsenen, den Pflichtschulabschluss nachzuholen und schließt damit eine empfindliche Lücke im Bildungssystem. Mit Zustimmung aller Fraktionen wurden ferner die *Sprachförderkurse* für Schüler mit nichtdeutscher Erstsprache verlängert; sie haben sich in der Vergangenheit sehr bewährt, wurden aber aus budgetären Gründen vorerst nur befristet auf zwei Jahre weiter gewährt¹³².

8. Inneres

Bemerkenswerte Neuerungen gab es 2012 auch im Innenressort. Harmlos kündigte sich zunächst eine Novelle zum *SicherheitspolizeiG* an¹³³. Sie sollte nach der Regierungsvorlage nur die "in der Vollzugspraxis aufgetretenen Rechtsfragen [klarstellen] und [...] Anregungen aus der Lehre [umsetzen]"¹³⁴. Tatsächlich dehnen die vorgeschlagenen Änderungen jedoch – ein weiteres Mal – sicherheitspolizeiliche Befugnisse erheblich aus: So wurde mit der Novelle zB die sog erweiterte Gefahrenerforschung auch bei Einzelpersonen zugelassen, und zwar schon dann, wenn sich jemand zB im Internet für Gewalt ausspricht oder sich Mittel und Kenntnisse verschafft, mit denen Menschen gefährdet oder Sachschäden in gro-

¹³¹ BundesG über den Erwerb des Pflichtschulabschlusses durch Jugendliche und Erwachsene (Pflichtschulabschluss-Prüfungs-Gesetz), BGBl I 2012/72.

¹³² BundesG, mit dem das SchulorganisationsG geändert wird, BGBl I 2012/79.

¹³³ BundesG, mit dem das SicherheitspolizeiG, das PolizeikooperationsG und das BundesG über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung geändert werden (SPG-Novelle 2011), BGBl I 2012/13.

¹³⁴ RV 1520 BlgNR 24. GP 1.

ßem Ausmaß angerichtet werden können, und wenn zudem "damit zu rechnen ist, dass [diese Person] eine mit schwerer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verbundene weltanschaulich oder religiös motivierte Gewalt herbeiführt" (§ 21 Abs 3 SPG). Dieser relativ vage "Verdacht auf einen Verdacht"¹³⁵ genügt bereits, um jemanden zu observieren, gegen ihn erforderlichenfalls verdeckt zu ermitteln und dabei Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte zu verwenden. Auch sonst erweitert die Novelle sicherheitsbehördliche Befugnisse spürbar und erlaubt zB vermehrt, dass Vorratsdaten herangezogen und dass aus Staatsschutzgründen spezifische Datenverarbeitungen durchgeführt werden, dass Observationen durch Peilsender unterstützt und Personen, die einen Gefährdeten bloß begleiten, mit Handyortung ermittelt werden. Bis heute sind die Meinungen über diese Novelle geteilt: Opposition, Rechtsanwaltskammer und zahlreiche NGOs halten sie für eine "substantielle Aushöhlung der Grund- und Freiheitsrechte"; die Regierung selbst befand die Novelle als notwendig, um Terrorakte präventiv abzuwenden¹³⁶. Bisher wurden die neuen Befugnisse "sehr sparsam" und "in allen Fällen wohl begründet und sachlich gerechtfertigt" eingesetzt, wie der Rechtsschutzbeauftragte im Innenministerium berichtet¹³⁷.

Nach verschiedenen Strukturreformen der letzten Jahre wollte der Gesetzgeber 2012 auch die *Sicherheitsbehörden des Bundes* "schlanker und effizienter"¹³⁸ gestalten¹³⁹. Bis dahin war oberste Sicherheitsbehörde der Bundesminister für Inneres, dem in jedem Bundesland eine Sicherheitsdirektion mit je einem Landespolizeikommando als Wachkörper nachgeordnet war. Den Sicherheitsdirektionen unterstellt waren in 14 größeren Städten eigens eingerich-

¹³⁵ KRETSCHMANN, Das Wuchern der Gefahr. Einige gesellschaftstheoretische Bemerkungen zur Novelle des Sicherheitspolizeigesetzes 2012, *juridikum* 2012, 320.

¹³⁶ Parlamentskorrespondenz Nr 136 vom 29.2.2012.

¹³⁷ BURGSTALLER, Neue Polizeibefugnisse im SPG. Erfahrungen des Rechtsschutzbeauftragten aus 2012, *ÖJZ* 2013, 393 (401).

¹³⁸ RV 1679 BlgNR 24. GP 2.

¹³⁹ BVG Sicherheitsbehörden-Neustrukturierung 2012, BGBl I 2012/49; Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Gesetz – SNG, BGBl I 2012/50.

tete Bundespolizeidirektionen, wobei die Bundespolizeidirektion Wien zugleich Sicherheitsdirektion war; jenseits dieser Städte fungierten als erstinstanzliche Sicherheitsbehörden die Bezirksverwaltungsbehörden. Insgesamt waren hier also 31 spezialisierte Organisationseinheiten tätig (14 Bundespolizeidirektionen, 8 Sicherheitsdirektionen und 9 Landespolizeikommandos); sie wurden mit der genannten Novelle zu 9 "Landespolizeidirektionen" zusammengeführt. Anders als ihr Name suggeriert, sind die Landespolizeidirektionen wie ihre Vorgänger Bundesbehörden, durch die Reform aber zu multifunktionalen "Superbehörden" erstarkt: Sie fungieren erstens (wie zuvor die Sicherheitsdirektionen) als Sicherheitsbehörden auf Landesstufe. In jenen Städten, in denen es bisher Bundespolizeidirektionen gab, sind sie zugleich erstinstanzliche Sicherheitsbehörden. Drittens haben die Landespolizeidirektionen die ehemaligen Landespolizeikommandos in sich aufgenommen. Diese Konzentration soll in Personal-, Logistik- und Infrastrukturangelegenheiten Synergien bringen, die ab 2016 mit 8 bis 10 Mio € beziffert werden¹⁴⁰; das Ziel der Effizienzsteigerung hat die Reform damit wohl erreicht. Dass die Landespolizeidirektionen nun in 14 Städten in ein und derselben Sache als erste und zweite Instanz (bzw ab 2014 als erste Instanz und als Oberbehörde, *II.1.*) tätig werden, ist zwar ein aus Wien bekanntes Phänomen, dort aber mit der Doppelrolle Wiens als Gemeinde und Bundesland begründbar – eine Sondersituation, die in den 13 anderen Städten nicht besteht. Die Innenministerin hielt dies für "eine der größten Behördenreformen der Zweiten Republik"¹⁴¹; wie immer man das sehen mag – jedenfalls hat die Reform zuvor nach außen sichtbare Verantwortungsstrukturen gleichsam nach innen gestülpt und mit den Landespolizeidirektionen Behörden erzeugt, die in verschiedenen Rollen – als erste Instanz, als Oberbehörde und als Wachkörper – auftreten können,

¹⁴⁰ RV 1726 B1gNR 24. GP 3.

¹⁴¹ Parlamentskorrespondenz Nr 312 vom 19.4.2012.

ohne dass für den Bürger klar ersichtlich ist, wem er eigentlich gegenübersteht¹⁴².

Zu einer weiteren Organisationsreform kam es 2012 im Asyl- und Fremdenrecht: Unter dem monströsen Titel "FremdenbehördenneustrukturierungsG"¹⁴³ wurde das Bundesasylamt zu einem *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (BFA) ausgebaut. Diese spezialisierte Behörde soll – nach Verfassungsgesetzen, die vom allgemeinen Verwaltungsverfahren abgekoppelt sind – nicht nur (wie zuvor das Bundesasylamt) Asylverfahren führen, sondern ua auch alle fremdenpolizeilichen Verfahren, die darauf gerichtet sind, Fremde in Schubhaft zu nehmen und sie außer Landes zu schaffen¹⁴⁴. Das bringt gewiss Synergien, weil in Österreich viele Asylverfahren negativ erledigt werden und so letztlich in eine Ausweisung und Abschiebung der Betroffenen münden. Die Zusammenführung von Asylverfahren und fremdenpolizeilichen Verfahren bei einer Behörde kann aber – wie Experten im Ausschusshearing zu bedenken gaben¹⁴⁵ – auch zur Folge haben, dass die grundverschiedenen Funktionen dieser beiden Verfahren konfundiert werden und dass dabei mittelfristig die dem Asylverfahren eigene Schutzfunktion auf der Strecke bleibt.

Weniger Ernstes ist schließlich aus dem *Passrecht* zu berichten: Nach dem alten PaßG stellte Österreich Diplomatenpässe über viele Jahre nicht nur Diplomaten aus, sondern auch anderen Personen, sofern dies "internationalen Gepflogenheiten entspricht". Dieser

¹⁴² Kritisch in diesem Sinn LACHMAYER, Die Neustrukturierung der Sicherheitsbehörden, in: BAUMGARTNER (Hrsg), *Jahrbuch öffentliches Recht* 2013 (2013) 118 ff, insb 197 ff.

¹⁴³ BundesG, mit dem ein BFA-Einrichtungsgesetz und ein BFA-VerfahrensG erlassen sowie das AsylG 2005, das FremdenpolizeiG 2005, das Niederlassungs- und AufenthaltsG, das StaatsbürgerschaftsG 1985, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das EinführungsG zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008 geändert werden (FremdenbehördenneustrukturierungsG – FNG), BGBl I 2012/87.

¹⁴⁴ Details bei SCHREFLER-KÖNIG, Die Neustrukturierung der Fremdenrechtsbehörden: Schaffung des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl, in: BAUMGARTNER (Hrsg), *Jahrbuch öffentliches Recht* 2013 (2013) 207.

¹⁴⁵ Parlamentskorrespondenz Nr 553 vom 28.6.2012.

Tatbestand wurde in der Praxis derart weit verstanden, dass zuletzt über 3000 Personen im Besitz eines solchen Passes waren, darunter auch umstrittene Ex-Politiker und deren Ehegatten, etwa ein ehemaliger Finanzminister, gegen den in der Zwischenzeit wegen Steuerhinterziehung ermittelt wird, oder ein Waffenlobbyist, der mit einer früheren Ministerin verheiratet ist: Als das medial bekannt wurde, entschloss man sich, das PaßG zu ändern¹⁴⁶ und Diplomatenpässe nur mehr einem taxativ umschriebenen Kreis zu gewähren, in begründeten Ausnahmefällen auch deren Familienangehörigen. Ausdrücklich angeordnet wurde mit dieser Novelle auch, dass Diplomatenpässe zurückzugeben sind, wenn die für die Ausstellung maßgebliche Funktion endet. Retourniert werden mussten schließlich jene Diplomatenpässe, die nach der neuen Regelung nicht mehr ausgestellt hätten werden dürfen: Das waren immerhin 900 Dokumente¹⁴⁷.

Im Innenressort zu vollziehen ist schließlich das 2012 beschlossene *BundesG über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen*. Es ermöglicht gemeinsam mit verschiedenen Begleitvorschriften, dass auch in Österreich Europäische Bürgerinitiativen durchgeführt werden¹⁴⁸. Ob das bürgerfreundlich genug geschehen ist, war im Parlament zwar umstritten; einig waren sich die Abgeordneten aber darin, dass die EU die Rahmenbedingungen der Bürgerinitiative noch verbessern sollte. Dementsprechend forderte

¹⁴⁶ BundesG, mit dem das PaßG 1992 geändert wird, BGBl I 2012/60.

¹⁴⁷ Diplomatenpässe: Fast die Hälfte freiwillig zurückgegeben, *Die Presse*, 26.10.2012.

¹⁴⁸ BundesG, mit dem das B-VG geändert, ein BundesG über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen (Europäische-Bürgerinitiative-G – EBIG) erlassen und das EinführungsG zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 2008, das BundesministerienG 1986, das Strafgesetzbuch, die Nationalrats-Wahlordnung 1992, das BundespräsidentenwahlG 1971, die Europawahlordnung, das VolksbegehrenG 1973, das VolksabstimmungsG 1972, das VolksbefragungsG 1989, das WählerevidenzG 1973 und das Europa-WählerevidenzG geändert werden (EBIG-EinführungsG), BGBl I 2012/12. Näher zB BAIER, Startschuss für mehr direkte Demokratie in der EU, *AnwBl* 2012, 153; LINTSCHINGER, *Die Europäische Bürgerinitiative* (2012).

der Nationalrat die Bundesregierung auf, sich ua dafür einzusetzen, dass auf europäischer Ebene ein zentrales Online-Sammelsystem für elektronisch abgegebene Unterstützungsbekundungen bereitgestellt und dass die Abgabe von Unterstützungsbekundungen einheitlich geregelt wird, und zwar so, dass die Bürger Europäische Initiativen einfach und zugleich datensicher unterstützen können¹⁴⁹.

9. Kultus

Im Bereich des Kultus ist für 2012 von einer Neuerung und von einer Klarstellung zu berichten, erstere betrifft nur die Israelitische Religionsgemeinschaft, zweitere auch den Islam.

Die israelitische Religionsgemeinschaft ist in Österreich bekanntlich seit dem 19. Jahrhundert anerkannt, nämlich durch das *IsraelitenG* aus 1890, das aus heutiger Sicht aber noch spürbar "den Geist der damaligen Staatskirchenhoheit"¹⁵⁰ atmete. Deshalb wurde dieses, aus 36 Paragraphen bestehende Gesetz 2012 modernisiert und durch 25 Paragraphen ersetzt, also gänzlich neu gefasst und nicht nur novelliert, wie der Gesetzestitel glauben macht¹⁵¹. Kern des neuen Gesetzes ist weiterhin die Anerkennung der Israelitischen Religionsgemeinschaft in Österreich, die folglich das Recht hat, ihre inneren Angelegenheiten selbständig zu ordnen und zu verwalten. Anders als bisher soll diese Religionsgesellschaft aber nicht nur als abstrakte Größe existieren, die rechtlich durch die einzelnen territorialen Kultusgemeinden in Erscheinung tritt. Die Israelitische

¹⁴⁹ Entschließung 1666 BlgNR 24. GP.

¹⁵⁰ Stellungnahme des Instituts für Rechtsphilosophie, Religions- und Kulturrecht der Universität Wien zum Ministerialentwurf, 13/SN-199/ME 24. GP.

¹⁵¹ BundesG, mit dem das Gesetz betreffend die Regelung der äußeren Rechtsverhältnisse der israelitischen Religionsgesellschaft geändert wird, BGBl I 2012/48. Dass dieser Gesetzestitel nicht den legislativen Richtlinien entspricht, hat bereits das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst im Begutachtungsverfahren angemerkt (19/SN-199/ME 24. GP); warum dem nicht Rechnung getragen wurde, ergibt sich weder aus der Regierungsvorlage noch aus dem Ausschussbericht.

Religionsgesellschaft ist nun vielmehr der Dachverband der einzelnen Kultusgemeinden; sie vertritt daher auch die Interessen ihrer Mitglieder, soweit sie über den Wirkungsbereich einer Kultusgemeinde hinausreichen. Um auch die Inklusion liberaler Juden zu gewährleisten, wurde der israelitischen Religionsgesellschaft eigens aufgetragen, in ihrer Verfassung die "angemessene Vertretung aller innerhalb der Religionsgesellschaft bestehenden Traditionen" sicherzustellen (§ 3 Z 11)¹⁵². Die Kultusgemeinden ihrerseits sind selbständige Körperschaften öffentlichen Rechts, die sich um die Befriedigung der religiösen Bedürfnisse ihrer Mitglieder kümmern. Darüber hinaus konkretisiert und bestätigt das Gesetz verschiedenste Rechte der israelitischen Religionsgemeinschaft und ihrer Mitglieder, etwa das Namensrecht, den Schutz der wichtigsten jüdischen Feiertage, das Recht dieser Religionsgesellschaft, ihre Mitglieder in Einrichtungen wie dem Bundesheer oder Krankenanstalten zu betreuen, das Recht, Nahrungsmittel gemäß den innerreligiösen Vorschriften herzustellen uam.

Neuerlich bestätigt wird durch dieses Gesetz auch das Recht auf Religionsunterricht und Jugenderziehung; ua bestimmt § 9 Abs 4, dass die "Israelitische Religionsgesellschaft und ihre Mitglieder ... berechtigt [sind], Kinder und Jugendliche ... durch alle traditionellen Bräuche zu führen". Dazu gehört auch die *rituelle Beschneidung* von Knaben, die seit vielen Jahrhunderten ein fester Bestandteil der jüdischen Religion und unter anderen Bedingungen auch im Islam üblich ist. Die Zulässigkeit dieses Brauchs war in Österreich lange völlig unbestritten, bis – zufällig wenige Tage vor der Kundmachung des genannten Gesetzes – im Mai 2012 ein Urteil des Landgerichtes Köln die rituelle Beschneidung eines muslimischen Knaben grundsätzlich als strafbare Körperverletzung qualifizierte¹⁵³. Die dadurch in Deutschland ausgelöste Diskussion fand auch in Österreich einen gewissen Widerhall, wurde hier aber nicht derart verbissen geführt¹⁵⁴. Für ernstzunehmende Zweifel an der Zulässig-

¹⁵² AB 1748 BlgNR 24. GP.

¹⁵³ LG Köln, 7.5.2012, Az 151 Ns 169/11 = NJW 2012, 2128.

¹⁵⁴ Zum Ganzen mwN JABLONER, Shylocks Recht, *FS Schlink* (in Druck).

keit der rituellen Beschneidung fehlte es auch an Substrat, hatte doch schon 2001 eine Regierungsvorlage zum StrafrechtsänderungsG 2001 die Straflosigkeit religiös motivierter männlicher Beschneidungen festgehalten¹⁵⁵. Angesichts der Diskussionen, die das Kölner Urteil in Österreich ausgelöst hatte, stellte eine weitere Regierungsvorlage im Juni 2012 zusätzlich klar, dass die Beschneidung männlicher Säuglinge israelitischer und muslimischer Konfession "nicht gegen die guten Sitten [verstößt], sofern diese nicht gegen den Willen der Eltern durchgeführt wird. Dies deshalb, da es sich um in Österreich anerkannte Religionsgesellschaften handelt"¹⁵⁶. Dass die rituelle Beschneidung straflos ist, wird in Österreich zutreffend nicht nur als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen¹⁵⁷, sondern ist auch durch die Religionsfreiheit geboten¹⁵⁸.

ABSTRACTS / RÉSUMÉS

After years of efforts, in 2012 Austria's administrative jurisdiction was fundamentally reformed, *inter alia* in order to comply with the criteria set forth by European Union law and the ECHR. Aside from that, the financial crisis has had an on-going and profound effect on administrative law: New austerity measures were taken and the banking as well as the financial sector were subject to new regulations. As a response to the increasing pressure that people are confronted with at work, new protective regulations for employees were introduced. The implementation of electronic health records is aimed at improving medical care, but has also raised privacy concerns. Further, deregulation in the field of environmental impact assessment caused controversies. Secondary schooling was reformed: One of the existing forms of secondary schooling, the so-called "*Hauptschule*", is to be replaced by "*Neue Mittelschule*"; the initial plan to take the reform even further by creating a single type of school for all children aged 6 to

¹⁵⁵ RV 754 BlgNR 21. GP 11 f.

¹⁵⁶ RV 1807 BlgNR 24. GP 11, betreffend das BundesG über die Durchführung von ästhetischen Behandlungen und Operationen.

¹⁵⁷ S mit ausführlicher Begründung zB PABEL, Die Straflosigkeit der Beschneidung im Lichte der Grundrechte, in: BAUMGARTNER (Hrsg), *Jahrbuch öffentliches Recht 2013* (2013) 23 ff.

¹⁵⁸ Mit eingehender historischer Begründung JABLONER (FN 154).

14 was, however, not realized. The powers of the police were extended and the organizational structure of safety authorities was streamlined. Finally, almost the entire alien police and asylum law is now to be executed by fully specialized agencies.

L. Dopplinger

Après de nombreux efforts, l'Autriche a réussi à adopter en 2012 une réforme fondamentale de sa juridiction administrative, entre autres pour répondre aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et du droit de l'Union. A part cela, la crise financière perdure en droit administratif, se manifestant par des nouvelles mesures d'économie et des régulations plus intensives dans le secteur bancaire ainsi que sur le marché des capitaux. En outre, la plus forte pression dans la vie professionnelle a nécessité des nouvelles règles de protection des travailleurs. L'introduction du "dossier médical électronique" ayant pour but l'amélioration des soins médicaux de la population a soulevé des doutes concernant la protection des données. Dans le domaine de l'évaluation des incidences sur l'environnement, des mesures de déréglementation ont aussi donné lieu à des controverses. Après sa réforme, la "*Hauptschule*", une certaine forme d'école secondaire, sera bientôt remplacée par la "*Neue Mittelschule*". Contrairement à ce qui était prévu, on n'a pas réalisé le plan initial de créer une seule école pour tous les enfants entre 6 et 14 ans. Les pouvoirs de police de sécurité ont une fois de plus été renforcés en même temps qu'une organisation plus rigoureuse du service de police administrative a été créée. Par ailleurs, l'exécution du droit de la police des étrangers et d'asile est maintenant presque complètement attribuée à des autorités spécialisées.

I. Durovic

Nach langen Bemühungen ist es Österreich 2012 gelungen, die Verwaltungsgerichtsbarkeit grundlegend zu reformieren und sie an die Erfordernisse der EMRK und des Unionsrechts anzupassen. Davon abgesehen wirkt im Verwaltungsrecht weiterhin die Finanzkrise nach: So wurden einerseits neuerlich Sparmaßnahmen gesetzt, andererseits wurde der Kapitalmarkt- und Bankensektor wieder intensiver reguliert. Unübersehbar steigt der Druck im Arbeitsleben; das hat neue Schutzvorschriften für Arbeitnehmer erforderlich gemacht. Die Einführung eines elektronischen Gesundheitsakts für Patienten soll die medizinische Versorgung der Bevölkerung verbessern, hat aber auch datenschutzrechtliche Bedenken hervorgerufen. Zu Kontroversen geführt haben ferner Deregulierungsmaßnahmen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Hauptschule wurde reformiert und soll bald "Neue Mittelschule" heißen; eine Gesamtschule wurde daraus

aber, anders als ursprünglich geplant, nicht. Die Befugnisse der Sicherheitspolizei hat man wieder einmal ausgebaut; zugleich wurde die Organisation der Sicherheitsbehörden gestrafft. Auch die Vollziehung des Fremdenpolizei- und Asylrechts ist nun fast vollständig spezialisierten Behörden zugewiesen.