

Peter Bußjäger
Jürgen Weiss
(Herausgeber)

**Die Zukunft der Mitwirkung
der Länder an der
Bundesgesetzgebung**



Institut für Föderalismus

Peter Bußjäger
Jürgen Weiss
(Herausgeber)

**Die Zukunft der Mitwirkung
der Länder an der
Bundesgesetzgebung**

**Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 94**

**herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger**

**Die Zukunft der Mitwirkung der Länder
an der Bundesgesetzgebung**

von
Peter Bußjäger / Jürgen Weiss
(Herausgeber)



Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien

Zitiervorschlag: *Bußjäger/Weiss*, Die Zukunft der Mitwirkung der Länder
an der Bundesgesetzgebung (2004) [Seite]

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Printed in Austria

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

© 2004 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 3-7003-1487-6

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Die Ausgestaltung der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ist eine der zentralen Fragen jedes bundesstaatlichen Systems. Dies gilt vor allem dann, wenn, wie in Österreich, die Kompetenzen des Bundes sehr weitläufig sind.

Eine Reform der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung zählt zu den klassischen Reformprojekten des österreichischen Bundesstaates. Vor dem Hintergrund des im Juni 2003 eingesetzten Österreich-Konvents hat die Diskussion neue Aktualität gewonnen. Der Bundesrat und das Institut für Föderalismus haben daher am 5. November 2003 gemeinsam einen Workshop mit dem Titel „Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung“ abgehalten.

Es schien uns dabei wichtig, sowohl die theoretische als auch die praktische Seite der Ländermitwirkung zu beleuchten. Dabei sollten sowohl verfassungspolitische Überlegungen zur Neugestaltung des Bundesrates gemacht werden als auch Möglichkeiten einer Aufwertung des Bundesrates auf der Grundlage des bestehenden Rechts untersucht werden. Schließlich sollte auch der Vergleich mit dem deutschen Bundesrat außer Acht gelassen werden. Dementsprechend kamen mit Univ.Prof. Dr. Heinz Schäffer, Univ.DoZ. Dr. Peter Bußjäger, Dr. Gerold Glantschnig, Ministerialrat Dr. Horst Risse, Landtagspräsident Walter Prior und Landtagspräsident Mag. Edmund Freibauer, nicht nur Vertreter der Wissenschaft, sondern auch der Rechtspraxis und der Politik zu Wort.

Die bei dieser Veranstaltung gehaltenen Referate sind – ebenso wie die dazu geführte Diskussion – in diesem Band vereinigt. Die Herausgeber legen die Beiträge nunmehr der Öffentlichkeit in der Hoffnung vor, damit der Diskussion auch im Hinblick darauf, dass der Österreich-Konvent nunmehr in seine entscheidende Phase getreten sein dürfte, neue Impulse zu verleihen.

Innsbruck, im April 2004

Peter Bußjäger
Direktor des Instituts für Föderalismus

Jürgen Weiss
Präsident des Bundesrates

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Präsident des Bundesrates Hans AGER	
Eröffnung	1
Themenblock 1 – Verfassungsrecht und Verfassungsrealität	
(Vorsitz: Präsident Hans Ager)	
Univ.Do. Dr. Peter BUSSJÄGER	
Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundes- gesetzgebung in Theorie und Verfassungswirklichkeit	3
Dr. Gerold GLANTSCHNIG	
Der Bundesrat und das Verhältnis zu den Landesparlamenten und Landesregierungen	17
Diskussion	27
Mag. Harald Himmer	27
Dr. Madeleine Petrovic	30
Ilse Giesinger	33
Jürgen Weiss	33
Themenblock 2 – Rechtsvergleich und Alternativen	
(Vorsitz: Vizepräsident Jürgen Weiss)	
Ministerialrat Dr. Horst RISSE	
Die Wahrnehmung von Länderinteressen durch den Bundesrat in Deutschland und ihre Probleme	35
Univ.Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER	
Alternative Modelle zur Wahrnehmung von Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung	43
Diskussion	83
Ing. Gerd Klamt	83
Sissy Roth-Halvax	84
DDr Karl Lengheimer	85
Prof. Albrecht Konecny.....	86
Dr. Günther Schefbeck.....	88

Themenblock 3 – Politische Stellungnahmen zur Zukunft der Ländermitwirkung

(Vorsitz: Univ.Doiz.Dr. Peter Bußjäger)

Landtagspräsident Walter PRIOR

Die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung aus der Sicht eines Landtages und vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents.....	91
--	-----------

Landtagspräsident Mag. Edmund FREIBAUER

Überlegungen zu einer Stärkung der „Länderkammer“ in der Bundesgesetzgebung.....	101
---	------------

Statements und Diskussion	107
Prof. Herwig Hösele	107
Prof. Albrecht Konecny.....	110
Ing. Gerd Klamt	114
Dr. Madeleine Petrovic	115
Wolfgang Schimböck	117
Univ.Doiz. Dr. Peter Bußjäger.....	118
Dr. Renate Kanovsky-Wintermann	119
Josef Saller	120
DDr. Karl Lengheimer	121
Walter Prior	122
Jürgen Weiss	122
Verzeichnis der Referenten.....	125

Eröffnung

Sehr geehrte Damen, meine Herren! Ich begrüße Sie zum Workshop „Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung“, der vom Institut für Föderalismus und vom Bundesrat gemeinsam durchgeführt wird. Es handelt sich dabei um eine Initiative des Instituts für Föderalismus und war eigentlich schon für Oktober des letzten Jahres unter dem Titel und zum Thema „Der Bundesrat und die Wahrnehmung von Länderinteressen“ geplant. Es sind uns die Wahlen dazwischen gekommen. Mittlerweile hat sich aber einiges weiter entwickelt. So ist ein Österreich-Konvent eingerichtet worden, der dem Land eine neue Verfassung geben soll und damit ist natürlich auch eine Diskussion über die Einrichtungen unseres Staatswesens verbunden. Ich möchte darauf hinweisen, dass mein Vorgänger als Präsident des Bundesrates, Prof. Herwig Hösele, ganz wesentlich dazu beigetragen hat, dass dieser Österreich-Konvent zustande gekommen ist. Ich glaube, man kann ihn ruhig als den Initiator des österreichischen Verfassungskonvents bezeichnen.

Sehr herzlich begrüßen möchte ich auch einen Präsidenten, der sich auch immer intensiv mit diesem Thema beschäftigt hat, Univ.Prof. Dr. Schambeck. In diesem Zusammenhang freue ich mich, dass der Vorsitzende des Österreich-Konvents, Rechnungshofpräsident Dr. Franz Fiedler, unter uns ist. Ich begrüße auch sehr herzlich den Vorsitzenden des Ausschusses 3 - Institutionen, Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger. Den besonderen Stellenwert unserer gemeinsamen föderalen Interessen unterstreicht auch die Anwesenheit der Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes, Frau Dr. Brigitte Bierlein. Der Vizepräsident des Verwaltungsgerichtshofes, Univ.DoZ. Dr. Wolfgang Pesendorfer kommt etwas später. Weiters begrüße ich sehr herzlich den Direktor des Parlaments, Dr. Georg Posch.

Einer der Diskussionspunkte ist zweifellos der Bundesrat. Ich glaube, dass es aber ein grobes Missverständnis wäre, den Bundesrat als den Angelpunkt oder vielleicht auch nur als das Feigenblatt der Staatsreform auszuweisen. Es ist meine feste Überzeugung, wenn wir zum Bundesstaat ja sagen und wir auch eine echte zweite parlamentarische Kammer wollen, dann ist das logische Ergebnis ein Bundesrat. Wir wollen eine starke zweite Länderkammer des österreichischen Parlaments und umso gespannter dürfen wir auf die Beiträge bei diesem Workshop sein.

Ich freue mich gemeinsam mit dem Leiter des Instituts für Föderalismus, Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger, die Referenten dieses Workshops zu begrüßen. In der Reihenfolge ihrer Referate sind dies Dr. Gerold Glantschnig vom Amt der Kärntner Landesregierung zum Themenbereich 1 „Verfassungsrecht und Verfassungsrealität“, zu dem auch Dr. Bußjäger selbst referieren wird. Dr. Bußjäger ist übrigens auch Direktor des Vorarlberger Landtages und er ist auch Mitglied des Konvents und leitet dort den Ausschuss 5 – Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Vom deutschen Bundesrat begrüße ich sehr herzlich Herrn Ministerialrat Dr. Horst Risse, den bereits viele Jahre der Zusammenarbeit mit unserem Bundesrat verbinden, wofür ich ihm bei dieser Gelegenheit recht herzlich danken möchte. Mit ihm wird zum Themenblock 2 „Rechtsvergleich und Alternativen“ einer der bekanntesten und anerkanntesten Verfassungswissenschaftler in Fragen des Föderalismus, Univ.Prof. Dr. Heinz Schäffer von der Universität Salzburg referieren.

Zum Themenblock 3 „Politische Stellungnahmen zur Zukunft der Ländermitwirkung“ erwarten wir mit großer Spannung die Überlegungen des Präsidenten des Burgenländischen Landtages Walter Prior und jene des Präsidenten des niederösterreichischen Landtages Mag. Edmund Freibauer.

Sehr geehrte Herren, seien Sie alle für ihre Bereitschaft an diesem Workshop mitzuwirken, herzlich bedankt. Die Diskussion um eine effizientere und effektivere Arbeit des Bundesrates hat schon eine eigene Tradition. Nahezu jeder Präsident hat sich in seiner Antrittsrede mit der Frage Bundesrat und Bundesstaat beschäftigt und sich darüber Gedanken gemacht. Dieser Workshop soll nun zusätzliche Anregungen und Überlegungen bringen.

Den Ablauf der Tagung haben Sie ja bereits dem Programm entnommen und für Ihre Wortmeldung finden Sie auf Ihrem Tisch zu jedem Themenblock ein Kärtchen. Bitte schreiben Sie Ihren Namen darauf und geben Sie die Karte am Präsidium ab. Dann werden wir Sie in die Rednerliste aufnehmen. Als Redezeit hat man sich fünf Minuten vorgenommen, Co-Referate sind nicht erwünscht. Wir werden versuchen, dass wir hier die Diskussion so abführen, dass jeder zu Wort kommt. Im Parlamentsrestaurant in der Reichsratsstraße 9 ist im 1. Stock ein Mittagessen vorbereitet, zu dem ich Sie alle recht herzlich einladen darf. Der Workshop ist eröffnet und ich erteile das Wort an Dr. Bußjäger, danke schön.

Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in Theorie und Verfassungswirklichkeit

1. **Einleitung: Der Bundesrat als Organ der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung**
- a) ***Die Existenz einer Ländermitwirkung als konstitutives Merkmal eines Bundesstaates in Theorie und Verfassungswirklichkeit***

In der Theorie des Bundesstaates ist die Existenz einer effektiven Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes ein zentrales Wesensmerkmal. Diese erfolgt nach der Bundesstaatstheorie im Regelfall durch eine zweite Kammer des Parlaments auf der nationalen Ebene. Tatsächlich weisen die meisten¹ der etwa zwei Dutzend Staaten der Welt, die als föderale Systeme bezeichnet werden können, eine solche zweite Kammer als eine Art Gliedstaatenvertretung auf. Zwei-Kammer-Parlamente sind nun freilich keineswegs ein Spezifikum föderaler oder dezentralisierter Systeme, denn diese gibt es auch in vielen anderen auf parlamentarischer Grundlage bestehenden Systemen.

Findet somit die Bundesstaatstheorie in diesem Punkt in der empirisch vorzufindenden Realität immerhin noch einigermaßen ihre Entsprechung und lässt sich die Nichtexistenz einer zweiten Kammer in den Bundesstaaten, wo dieses konstitutive Merkmal nicht vorliegt, mit der Besonderheit des jeweiligen politischen Systems erklären², so gilt dies für das Kriterium, dass nicht nur eine Ländermitwirkung gegeben sein muss, sondern diese auch noch „effektiv“ sein soll, gerade nicht. Mit anderen Worten: Das ideale Zwei-Kammer-System existiert in der politischen Realität gerade nicht.

1 Keine zweite Kammer als Gliedstaatenvertretung weisen lediglich auf: Serbien-Montenegro, Venezuela, die auf aristokratischer Grundlage verfassten Vereinigten Arabische Emirate und die beiden Kleinststaaten Mikronesien sowie St. Kitts and Nevis.

2 So etwa die fehlende demokratische Struktur des Staates, wie bei den Vereinigten Arabischen Emiraten, oder die Kleinheit der betreffenden Staaten.

Das räumlich und geistig naheliegendste Modell, der deutsche Bundesrat, wird im anschließenden Beitrag von Risse dargestellt. In Kanada, zusammen mit der Schweiz und den Vereinigten Staaten, der wohl am stärksten dezentralisierte Bundesstaat der Welt, hat der Senat wohl ein Vetorecht gegenüber der ersten Kammer, jedoch „in practice it has rarely exercised its power and is unlikely to do so“, weil „it has become chiefly a house of prime ministerial patronage“ und ein Sitz im Senat ist „often reward for loyal service to the party in power“.³ Ja sogar dem Schweizer Ständerat, dem Vertretungsorgan der Schweizer Kantone in der Bundesgesetzgebung, wird attestiert, dass der Einfluss der Kantone immer geringer wird, weil die Kantone ihre Vertreter im Ständerat nicht binden können.⁴

b) Die Rolle des österreichischen Bundesrates im System der Ländermitwirkung

Der Bundesrat ist das zentrale Element im System der Mitwirkung der österreichischen Länder an der Bundesgesetzgebung. Andere Formen, wie die Zustimmung der beteiligten Länder nach Art 14b, 102 Abs 1 und 4 und 129a Abs 2 B-VG oder auch der Konsultationsmechanismus, sind erst viel später eingeführt worden. Diese haben zwar durchaus wesentliche Änderungen im System erbracht, aber an der Grundkonzeption nichts geändert.

Das System der Ländermitwirkung, wie es vom B-VG vorgesehen ist, besteht darin, dass die Länder im Grundsatz – mit Ausnahme jener bereits aufgelisteten Fälle, die bezeichnenderweise allesamt erst später im B-VG verankert wurden – Entscheidungen des Nationalrates nicht blockieren können. Die Länder wirken an der Bundesgesetzgebung außerdem, ganz dem Geist des B-VG von 1920 entsprechend, durch ein parlamentarisches Organ mit, was bemerkenswerter Weise im Falle der Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung gemäß Art 98 Abs 2 B-VG nicht gilt.⁵ Diese rechtliche Situation war eine der Grundentscheidungen des B-VG in der Fassung von 1920. Die Länder konnten im Verlauf der Verfassungsentwicklung diese Systementscheidung in einigen durchaus wesentlichen Punkten korrigieren, im Kern blieb sie jedoch erhalten.

3 Cameron, Canada, in: Forum of Federations (Hrsg), Handbook of Federal Countries 2002 (2002), 111 f.

4 Stauffer/Töpferwien/Thalmann-Torres, Switzerland, in: Forum of Federations (Hrsg), Handbook of Federal Countries 2002 (2002), 318.

5 In diesem Fall schwang ganz offensichtlich der Gedanke, dass die Bundesregierung in die Nachfolge der ehemals erforderlichen kaiserlichen Sanktion tritt, nach.

2. Zur Entstehungsgeschichte und Entwicklung des Bundesrates

Bereits aus der Zeit der Entstehung des Bundesrates fehlt es nicht an Hinweisen, dass das Gremium von vielen als eine Art Totgeburt betrachtet wurde: Seine letztlich zustande gekommene Ausgestaltung war bekanntermaßen das Resultat eines Verfassungskompromisses, an dessen Beginn die Haltung der Sozialdemokraten stand, die lediglich ein Einkammersystem befürworteten. Staatskanzler *Karl Renner* ging zwar weiter und gestand in seinen ersten Überlegungen einem zu schaffenden Senat eine Art Begutachtungsrecht zu, eine weitergehende Mitwirkung sollte jedoch auch nach seinen Vorstellungen nicht möglich sein.⁶ Es nimmt nicht Wunder, dass auch *Hans Kelsen* kein besonderer Freund eines Zwei-Kammer-System war⁷, sodass auch unter diesem Gesichtspunkt die tatsächliche Ausgestaltung des Bundesrates nicht überrascht. Dass jedoch auch *Kelsen* in seinen insgesamt sechs Entwürfen bemerkenswerte Alternativen zum Systems des suspensiven Vetos vorlegte, sei jedoch aufgezeigt: Im Entwurf *Kelsen I* konnte ein Gesetzesbeschluss, dem der Bundesrat die Zustimmung versagte, nur dann in Kraft treten, wenn ihn entweder die Bundesversammlung insgesamt dreimal – nicht notwendigerweise in derselben Session – wiederholte oder – entsprechend einer Eventualvariante – ihn das Volk in einer Volksabstimmung billigte.⁸ Im Entwurf *Kelsen II* war dann sogar nur noch diese letztgenannte Variante vorhanden.

Im Entwurf *Kelsen III* wurde der Bundesrat zu einer Zusammenfassung der Länderregierungen; ihm gehörten die jeweiligen Landeshauptmänner bzw deren Stellvertreter sowie je nach Zahl der dem Land zustehenden Stimmen weitere Mitglieder der Landesregierungen an. Die Abstimmung sollte für jedes Land nur einheitlich erfolgen können. Der Bundesrat hätte das Recht erhalten, gegen Gesetzesbeschlüsse Einspruch zu erheben. Für den Fall, dass kein Einvernehmen zwischen Bundestag und Bundesrat zustande käme, sollte der Gesetzesbeschluss einer Volksabstimmung unterzogen werden. Auch in den folgenden Entwürfen wurde dieses Modell im Wesentlichen beibehalten.

In einem nur kurzfristig in der Diskussion befindlichen Entwurf der westösterreichischen Länder (Falter-Entwurf) war ein dem Nationalrat völlig gleich gestellter Bundesrat vorgesehen. Im Entwurf von Staats-

6 Dazu näher *Scheffbeck*, Zur Entstehung des Bundesrates, in: Schambeck (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997), 323.

7 *Scheffbeck*, Zur Entstehung des Bundesrates, 323.

8 *Scheffbeck*, Zur Entstehung des Bundesrates, 328.

sekretär Michael Mayr war dann wiederum eine Volksabstimmung für den Fall der nicht erfolgten Zustimmung des Bundesrates vorgesehen. Auch in dem der Länderkonferenz in Linz vorliegenden Entwurf war diese Regelung noch immer enthalten.

Im Entwurf Kelsen VII tauchte dann erstmals der Beharrungsbeschluss des Bundesrates auf, der aber noch einer Mehrheit 3/4 bzw 2/3 der Mitglieder des Nationalrates bedürfen sollte. Im sozialdemokratischen Danneberg-Entwurf gingen die Sozialdemokraten erstmals von ihrer Forderung nach einem Einkammer-System ab. Dem Bundesrat sollte jedoch lediglich ein suspensives Vetorecht zukommen. Für den Beharrungsbeschluss des Nationalrates waren keine besonderen Quoren vorgesehen.

In den Beratungen im Unterausschuss des Verfassungsausschusses über die neue Bundesverfassung blieb der christlichsoziale Vorschlag, für den Beharrungsbeschluss des Bundestags ein Beschlussquorum von zwei Dritteln vorzusehen, in der Minderheit.

Die Entstehungsgeschichte des Bundesrates ist ein Spiegelbild der politischen Kräfteverhältnisse während der Ausarbeitung der Bundesverfassung, in deren Zuge die Länder immer stärker ins Hintertreffen gerieten. Der Bundesrat war wahrscheinlich der umstrittenste Punkt in der gesamten Verfassungsdiskussion und eine reine Machtfrage gewesen, die im Wesentlichen von den Sozialdemokraten zu ihren Gunsten entschieden worden war. Dies ist auch der Wortmeldung des sozialdemokratischen Abgeordneten Danneberg anlässlich der Beratungen im Plenum zu entnehmen: „Und wenn wir auch den Bundesrat überhaupt für eine überflüssige Einrichtung halten: da er nicht zu vermeiden war, ist er hier in seiner Kompetenz doch auf ein Minimum beschränkt und seine Zusammensetzung wird die Gesetzgebung nicht zu verhindern vermögen.“⁹

Die heutige Ausgestaltung des Bundesrates und seiner Kompetenzen unterscheidet sich nur in einem wesentlichen Punkt vom schwächlichen Verfassungskompromiss des Jahres 1920: Im Zuge einer kleinen „Föderalismus-Novelle“ im Jahre 1984, mit der einer Reihe von Länderforderungen Rechnung getragen wurde,¹⁰ wurde ein neuer Art 44 Abs 2 eingefügt, wonach Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch welche die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, der in

⁹ Zitiert nach *Scheffbeck*, Bundesrat, 341.

¹⁰ BGBl 1984/490.

Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates bedürfen.¹¹

Die vergleichsweise schwache rechtliche Position vermag allerdings das Unbehagen mit dem österreichischen Bundesrat noch nicht eindeutig zu erklären. Immerhin verfügen die Länder mit diesem Organ in der Theorie über ein Instrument, das an sich geeignet wäre, zumindest den weiteren Verlust von Länderkompetenzen wirkungsvoll einzubremsen. Inwieweit dies gelungen ist, soll aus den nachstehenden Darlegungen hervorgehen.

3. Die Realität des österreichischen Bundesrates: Einspruchs- und Zustimmungspraxis

In der politischen Praxis hat der BR seit dem 7. September 1994 keinen Einspruch mehr erhoben.¹² Während der 13 Jahre seines Bestehens in der Ersten Republik hat der Bundesrat 38 Einsprüche erhoben.¹³ In der Zweiten Republik hat der Bundesrat 111 Einsprüche erhoben, worüber sich der NR in den meisten Fällen mit Beharrungsbeschluss hinweg

11 Dazu näher *Bußjäger*, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates (2001), 5 ff. Bemerkenswert ist, dass diese einzige wesentliche Stärkung des Bundesrates innerhalb eines Zeitraumes von mittlerweile über 80 Jahren und fast 65 Jahre nach seiner Begründung ganz wesentlich von der Bewegung „Pro Vorarlberg“, einer regionalistischen Initiative, induziert war, deren Unterstützung in Vorarlberg im Jahre 1980 bei einer Volksabstimmung mit einem Zustimmungsggrad von 70% auch in anderen Ländern dem Föderalismus Auftrieb verliehen hatte. Der politische Druck war immerhin so stark, dass Verhandlungen über verschiedene Länderforderungen vom Bund aufgenommen wurden (vgl. näher *Berchtold*, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956 (1988), 64 ff). Man muss dazu zur vorangegangenen Verfassungsrechtslage allerdings auch festhalten, dass der Umstand, dass die Disposition über die bundesstaatliche Verfassung bis zu diesem Zeitpunkt praktisch ausschließlich dem Nationalrat überlassen war, auch in der Lehre auf erhebliche Kritik gestoßen war (vgl. dazu etwa *Koja*, Die Vertretung von Länderinteressen im Bund, in: *Koja et al* (Hrsg), Bundesstaat auf der Waage (1969), 69 f).

12 Dieser Einspruch war gegen den Beschluss des Nationalrates betreffend ein Bundesgesetz gerichtet, mit dem die Länder ermächtigt werden, eine Abgabe auf den Verbrauch elektrischer Energie zu erheben. Zur Begründung des Einspruches wurde ausgeführt, dass § 2 Abs 3 des Gesetzesbeschlusses eine Beschränkung des Abgabenerfindungsrechtes der Länder beinhalte. Der Einspruch blieb unerledigt (vgl. *Hummer*, Der Bundesrat und die Gesetzgebung, in: *Schambeck* (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997), 392). Siehe auch *Fasching*, Zusammensetzung und Arbeit des Bundesrates seit 1945, in: *Rauchenberger* (Hrsg), Stichwort Bundesländer – Bundesrat (2000), 312 ff. Siehe auch die Berichte des Instituts für Föderalismus über den Föderalismus in Österreich, zuletzt 26. Bericht 2001 (2002), 309 ff.

13 *Kathrein*, Der Bundesrat in der Ersten Republik (1983), 35.

gesetzt hat.¹⁴ Als Einspruchsgründe wurden etwa (teilweise auch mehrfach) geltend gemacht:

- Unzumutbare, erhebliche finanzielle Belastung der Bevölkerung, soziale Unvertretbarkeit,
- rechtspolitische und allgemeine grundsätzliche Bedenken,
- verfassungsrechtliche Bedenken,
- gesetzestechnische Mängel,
- wirtschaftspolitische Gründe,
- schwerer Schaden für die Wirtschaftspolitik der Länder und Gemeinden
- Eingriff in den Zuständigkeitsbereich der Länder.¹⁵

Die Einspruchsgründe behandeln somit häufig Angelegenheiten, die eigentlich nicht mit den von den Ländern wahrzunehmenden Interessen zusammen hängen. In vielen, wenngleich nicht in allen Fällen, in denen der Bundesrat einen Einspruch erhoben hat, hat sich der Nationalrat mit einem Beharrungsbeschluss über den Einspruch hinweg gesetzt. Man kann daher nicht von einer vollständigen Bedeutungslosigkeit des Instrumentes sprechen.

Bei den Zustimmungsrechten stellt sich der Fall wie folgt dar: Seit dem 1.1.1985 bis einschließlich 8.7.2003 (770. Sitzung des Bundesrates) hat der Bundesrat gemäß Art 44 Abs 2 bzw in Verbindung mit Art 50 Abs 1 und Abs 3 B-VG in insgesamt 179 Fällen seine Zustimmung erteilt. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass zahlreiche Zustimmungen durch den Abschluss von Staatsverträgen bedingt, die ihrerseits wieder Ausdruck einer Globalisierung sind, vor der weder die Bundes- noch die Landesebene bewahrt werden können.

Eine Verweigerung der Zustimmung erfolgte in keinem einzigen Fall. Auf der anderen Seite wäre der Schluss verfehlt, die nicht erfolgte Verweigerung der Zustimmung seit 1985 unterstreiche die Bedeutungslosigkeit des Instruments. Seine Beseitigung wäre nicht nur eine mit dem

14 Da seit dem angeführten Zeitpunkt (7. September 1994) der Bundesrat keinen Einspruch erhoben hat, ist die Darstellung bei *Hummer*, *Der Bundesrat und die Gesetzgebung*, 377 ff, noch immer auf aktuellem Stand. Wie sich aus der Darstellung bei *Hummer* ergibt, ist die Lähmung des Bundesrates seit 1994, die wesentlich darauf zurückzuführen ist, dass die jeweiligen Koalitionsvereinbarungen zwischen den Regierungsparteien vorsahen, im Bundesrat kein anderes Abstimmungsverhalten zu setzen als im Nationalrat, unter dem Blickwinkel der Funktion des Bundesrates in der Wahrung von Länderinteressen auch insoweit bedauerlich, als zumindest ein Teil der Einsprüche des Bundesrates erfolgreich war (siehe *Hummer*, aaO, 374 f).

15 Siehe *Ermacora/Baumgartner/Strejcek*, *Österreichische Verfassungslehre* (1998), 285.

bundesstaatlichen Prinzip unvereinbare Maßnahme¹⁶, sondern würde auch in praktischer Hinsicht die Position der Länder entscheidend schwächen. Immerhin hat das Zustimmungsrecht in der Vergangenheit mehrfach eine Art präventive Funktion erfüllt und die Länder vermutlich vor noch dramatischeren Zuständigkeitsverlusten bewahrt.

4. Weitere institutionalisierte Instrumente der Ländermitwirkung

Es gibt durchaus vielfältige Formen einer institutionalisierten Mitwirkung der Länder neben dem Bundesrat:

a) *Konsultationsmechanismus*

Der Konsultationsmechanismus basiert auf einer Vereinbarung zwischen Bund, Ländern, Österreichischem Städtebund und Österreichischen Gemeindebund über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften. Ohne auf die näheren Details der Vereinbarung einzugehen¹⁷, sei darauf hingewiesen, dass ein Land (ebenso wie der Österreichische Städtebund oder der Österreichische Gemeindebund) verlangen kann, dass Verhandlungen über die Kostenfolgen eines Gesetzes (wie auch einer Verordnung) aufgenommen werden. Darin erschöpft sich dieses Mitwirkungsrecht auch bereits, wobei erwähnenswert ist, dass seit Inkrafttreten der Vereinbarung am 15.01.1999 nur ein einziges Mal und nur an einem einzigen Tag derartige Verhandlungen aufgenommen wurden.¹⁸ Dies geschah, obwohl die Vereinbarung mit einer durchaus spürbaren Sanktion bewehrt ist: Werden vom zuständigen Gesetzgeber Verhandlungen nicht abgewartet oder Empfehlungen, die das Resultat von Verhandlungen im Konsultationsgremium wären, nicht beachtet, hat dieser die Vollzugskosten zu tragen.¹⁹ Tatsächlich lässt sich gerade im Falle des Konsultationsmecha-

16 Dazu näher *Bußjäger*, Zustimmungsrechte, 71 ff.

17 Siehe dazu *Hattenberger*, Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen staatlicher und gemeindlicher Ebene („Drei-Ebenen-Verträge“), in: Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hrsg), 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung (2002), 17-44, 30 ff; *Pernthaler*, Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung, in: Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik & Regierungsfähigkeit“ (Hrsg), Neugestaltung der Finanzbeziehungen (2003), 23-43, 28 f; *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt, ZöR 2001, 145-226, 201 ff; *Primosch*, Stabilitätspakt – Konsultationsmechanismus, 2000; *Matzinger*, Konsultationsmechanismus, ÖGZ 2001, 21-27; *Pauer*, Der Konsultationsmechanismus und sein rechtlicher Rahmen, ÖGZ 2001, 27-33; *Bußjäger*, Rechtsfragen zum Konsultationsmechanismus, ÖJZ 2000, 581-591.

18 Sanitätsgesetz von 1999: die Länder verlangten Verhandlungen im Konsultationsgremium, zu denen es am 14. Juni 1999 – ohne konkretes Ergebnis – kam.

19 Art 4 Abs 2 der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus.

nismus nicht behaupten, dass dieser wirkungslos wäre, vielmehr sieht sich der Gesetzgeber sehr häufig gehalten, die betreffende Rechtsvorschrift so abzuändern, dass die gegenbeteiligten Gebietskörperschaften ihre Anträge auf Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium zurückziehen.²⁰ Es verbleibt jedoch immerhin eine Anzahl an Fällen, in denen es der Bundesgesetzgeber, der bisher, soweit überblickbar der einzige war, der davon betroffen war, riskierte, von den gegenbeteiligten Gebietskörperschaften vor dem Verfassungsgerichtshof im Verfahren gemäß Art 137 B-VG auf Bezahlung der Vollzugskosten geklagt zu werden.²¹

Nicht übersehen werden darf, dass im Rahmen des Konsultationsmechanismus lediglich erhöhte Vollzugskosten, nicht aber sonstige Mängel eines Gesetzes geltend gemacht werden können. In der Praxis relativiert sich freilich dieses Problem, da zum einen der Vollzugaufwand zumeist im Mittelpunkt einer neuen gesetzlichen oder verordnungsmäßigen Regelung steht und sich zum anderen viele Mängel eines Gesetzes gerade auf die Vollzugskosten besonders massiv auswirken.

b) Zustimmungsmrechte der beteiligten Länder

Eine Reihe von – nicht besonders systematisch angehäuften – Bestimmungen räumt den „beteiligten“ Ländern durch Zustimmungsmrechte Vetopositionen gegenüber der einfachen Bundesgesetzgebung ein. Es sind dies:

- Art 14b B-VG hinsichtlich der Erlassung von Gesetzen und Verordnungen betreffend die öffentliche Auftragsvergabe.
- Art 102 Abs 1 und 4 B-VG hinsichtlich der Umgehung der mittelbaren Bundesverwaltung und
- Art 129a Abs 2 B-VG hinsichtlich der Betrauung des UVS mit der Entscheidung über Berufungen unmittelbar nach der Bezirksverwaltungsbehörde.

Die Zustimmungsmrechte sind von durchaus unterschiedlichem Gewicht. Auch wenn sie Vetopositionen einräumen, darf ihre Leistungsfähigkeit angesichts der in Österreich vorherrschenden Verfassungskultur nicht überschätzt werden, wie sich am Beispiel des § 1 des Ökostromgesetzes zeigt. Demnach können die in diesem Gesetz geregelten Angelegenheiten unmittelbar von den in diesem Bundesgesetz vorge-

20 Dies geschah beim BundesarchivG und bei der Novellierung des BundesstraßenG.

21 So etwa beim Umweltmanagementgesetz (BGBl I Nr 96/2001): Die von den Ländern erhobenen Einwände blieben vom Bund unberücksichtigt.

sehenen Einrichtungen (zB Energie-Control GmbH) vollzogen werden. Wenn ein Gesetzesbeschluss des Nationalrats die mittelbare Bundesverwaltung einschränkt, muss gemäß Art 102 Abs 4 B-VG vor der Kundmachung die Zustimmung der Länder eingeholt werden. Im Fall des Ökostromgesetzes umging der Bund diese Zustimmungspflicht, indem „aus Gründen der Zweckmäßigkeit anstelle der Einholung der Zustimmung jedes einzelnen Landes die Übertragung der zweitinstanzlichen Vollziehung in die Bundeskompetenz durch Verfassungsbestimmungen erfolgen.“ Der Vizepräsident des Bundesrates, WEISS (ÖVP, Vorarlberg) machte bei der Behandlung des Gesetzesbeschlusses in der 690. Sitzung des Bundesrates am 25. Juli 2002 auf diese abzulehnende Vorgangsweise, die bei mehreren Gesetzesvorhaben²² praktiziert wurde, aufmerksam.²³ Dieser Hinweis konnte allerdings das Inkrafttreten dieses äußerst problematischen Präjudizfalles nicht verhindern. Anstatt den von der Verfassung vorgezeichneten Weg zu gehen, wurde durch Bundesverfassungsrecht „aus Gründen der Zweckmäßigkeit“ die Verfassung außer Kraft gesetzt! In gleicher Weise wurde bei der Gaswirtschafts-Gesetz-Novelle 2002, BGBl I Nr 148/2002, vorgegangen.

c) *Andere Formen der institutionellen Mitwirkung der Länder und Kooperation von Bund und Länder*

Zum mittlerweile bereits klassischen Instrumentarium des kooperativen Bundesstaates zählen die Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG, die zwischen den (oder auch nur einzelnen) Ländern und dem Bund oder zwischen den (oder auch nur einzelnen) Ländern abgeschlossen werden können. Die Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG haben sich seit ihrer Einführung mit der B-VG-Novelle 1974²⁴ als Instrument der Bund–Länder–Kooperation und –Koordination sowie der Länder untereinander durchaus bewährt und als sehr wirkungsvoll erwiesen.

Dennoch ist dieses Verfahren in der Praxis schwerfällig, da, falls eine Bindung der Landtage bzw des Bundesgesetzgebers bewirkt werden soll, die Genehmigung der betroffenen Parlamente erforderlich ist. Die Art 15a B-VG-Vereinbarung behandelt die Vertragsparteien quasi als Völkerrechtssubjekte und damit ist auch auf die Vereinbarungen selbst Völker-

22 Eine Aushöhlung der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgte beim Bundessozialämter-reformgesetz, bei der Gaswirtschaftsgesetznovelle 2002, beim Ökostromgesetz und der Änderung des EIWOG. Vgl dazu ausführlich 27. Bericht über den Föderalismus in Österreich 2002 (2003), 36 ff und 114 ff.

23 Siehe StenProt 690. Sitzung des Bundesrates am 25. Juli 2002, 58 ff.

24 BGBl Nr 444/1974.

recht anzuwenden. Zudem sind die Vereinbarungen nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes non-self-executing, was bedeutet, dass sie jeweils durch Erlassung von Gesetzen oder Verordnungen zu erfüllen sind.²⁵

Die Komplexität bereits relativ einfacher Vertragsabschlüsse macht dieses Instrument daher für ein rasches und flexibles Vorgehen prinzipiell untauglich, sodass die Vereinbarungen keinen Ersatz für eine verhältnismäßig rasch durchführbare Länderkoordination im Wege der Landeshauptmännerkonferenz bilden.

Eine neuere Form der institutionellen Mitwirkung bildet die „Integrationskonferenz der Länder“ (IKL), die auf der Grundlage der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die gemeinsame Willensbildung der Länder in Angelegenheiten der europäischen Integration ergangen ist. Die Literatur zu dieser Einrichtung ist reichhaltig²⁶ und kontrastiert auffallend gegenüber ihrer praktischen Bedeutung.²⁷ Im Wege der IKL sollten nach den Intentionen der Vertragsparteien die gemeinsamen Länderinteressen in Angelegenheiten der europäischen Integration wahrgenommen und wichtige integrationspolitische Fragen beraten werden. In der IKL könnten nach der Vereinbarung auch einheitliche Stellungnahmen der Länder zu Vorhaben der Europäischen Union beschlossen werden, die den Bund gemäß Art 23d Abs 5 B-VG binden würden.

Die IKL wird in der Praxis nicht genutzt. Die mittlerweile bereits zahlreichen einheitlichen Länderstellungnahmen in Angelegenheiten der Europäischen Union²⁸ wurden praktisch alle außerhalb der IKL im Wege der Landeshauptmännerkonferenz oder gar im Wege einer informellen Koordination der Spitzenbürokratien der Länder koordiniert. Diese Vorgangsweise ist nach herrschender Meinung verfassungskonform, weil die Bundesverfassung keine Vorgaben darüber macht, auf welche Weise eine einheitliche Stellungnahme der Länder zustande kommt. Damit ist den Landeshauptmännern in der Praxis auch die weitgehende Ab-

25 VfSlg 9581/1982; 9886/1983.

26 Vgl nur Morass, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union (1994), 442 ff; Unterlechner, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungsprozess (1997).

27 Die IKL hat seit ihrem Bestehen 1993 insgesamt nur zweimal getagt.

28 Bis zum 1. Jänner 2003 wurden ca 50 einheitliche Länderstellungnahmen beschlossen.

drängung der Landtage aus der Mitwirkung in europarechtlichen Angelegenheiten gelungen.²⁹

5. Die Landeshauptmännerkonferenz als Substitution des Bundesrates?

Zusammenkünfte der Landeshauptmänner gab es schon sehr früh. Zwischen dem 23. November 1918 und dem 13. Oktober 1919 fanden insgesamt sieben Länderkonferenzen statt, bei denen die Landeshauptmänner eine maßgebliche Rolle spielten und den schon erwähnten wichtigen Beitrag zur Begründung des neuen Staates lieferten.

Die wichtigste Länderkoordination in der Zweiten Republik fand im Rahmen der Ersten Länderkonferenz vom 24. – 26. September 1945 in Wien statt, die als zentrales Ergebnis erbrachte, dass die Provisorische Staatsregierung unter Beteiligung von Vertretern aus den Ländern gebildet und von diesen anerkannt wurde. Man kann die späteren Landeshauptmännerkonferenzen und Landesamtsdirektorenkonferenzen in der Nachfolge dieser Länderkonferenz sehen.³⁰

Nach 1945 intensivierten sich die Kontaktnahmen der Landeshauptmänner zu einer übergreifenden Länderkoordination, wobei bei derartigen Zusammenkünften zunächst die Parteigrenzen nicht übersprungen wurden. Insbesondere wurden die Besprechungen der Landeshauptmänner, die der ÖVP angehörten, zunehmend institutionalisiert.³¹

Schließlich generierte sich aus solchen informellen Beratungen die Landeshauptmännerkonferenz, der jeweils Beratungen der ranghöchsten Beamten auf der Ebene der Länder, der Landesamtsdirektoren, vorausgingen.³² Im Laufe der 70er Jahre waren diese Konferenzen dann etabliert. Ihre wichtigsten Aufgaben bestanden in der Artikulierung von

29 *Schreiner*, Provinz und Metropole – Die Länder und der Bund aus der Sicht eines Akteurs, in: Kriechbaumer (Hrsg), Österreichische Nationalgeschichte nach 1945 (1998), 876.

30 Dazu näher *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000), 13.

31 Die Österreichische Volkspartei hatte seit jeher genauso wie ihre Vorgängerin während der Ersten Republik, die Christlich-Soziale Partei, ihre Machtbasis in den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Die Sozialdemokraten hatten dagegen ihre Basis in Wien, waren aber auch in Kärnten dominierend. Im Burgenland und der Steiermark wechselte die Dominanz der Parteien, in Burgenland zunächst von der ÖVP zur SPÖ, in der Steiermark umgekehrt.

32 Vgl auch *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat (1976), 79 und 154 f.

Länderforderungen. Die für die Entwicklung des österreichischen Bundesstaates sehr bedeutsamen Forderungsprogramme der Bundesländer 1964 und 1970 wurden bereits in Landeshauptmännerkonferenzen beschlossen.³³ Zwischen 1966 und 1970 fanden diese Konferenzen allerdings noch nicht regelmäßig statt. Erst seit 1970 tagte die Landeshauptmännerkonferenz regelmäßig in Halbjahresabständen.³⁴

Die inzwischen errungene Anerkennung der Landeshauptmännerkonferenz äußerte sich auch dadurch, dass bereits 1974 ein Politologe den Vorschlag machte, Aufgaben des Bundesrates auf die Landeshauptmännerkonferenz zu übertragen.³⁵

Die Landeshauptmännerkonferenz monopolisierte in gewisser Hinsicht die Vertretung föderalistischer Anliegen auf Seiten der Länder für sich. In seinem aus dem Jahre 1985 stammenden 10. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich³⁶ wurde vom Institut für Föderalismus bereits angeführt: „Der Schwerpunkt der Föderalismusverhandlungen mit dem Bund lag im Berichtsjahr wie in den vergangenen Jahren bei der Landeshauptmänner-Konferenz.“ Auch zeigt sich, dass die Landeshauptmännerkonferenz Mitte der 80er Jahre bereits als Vertretungsorgan der Länder vollständig etabliert war.

Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) erwähnt die Landeshauptmännerkonferenz an keiner Stelle. Die Versuche der Länder, die Landeshauptmännerkonferenz institutionell zu verankern, sind bisher gescheitert. Allerdings sieht eine vergleichsweise unbedeutende Regelung des B-VG über die Beschickung einer Kommission, die sich mit der Kontrolle von Bezügen öffentlich Bediensteter, die Mitglied des Nationalrates oder des Bundesrates sind, vor, dass die zwei Vertreter der Länder in der Kommission von der Bundesregierung auf Grund eines gemeinsamen Vorschlags der „Landeshauptleute“ (Art 59b Abs 2 B-VG) zu bestellen sind. Nach Meinung von Mayer, wird mit dieser Regelung ein neues kollegiales Verfassungsorgan, bestehend aus den Landeshauptmännern, in der Verfassung etabliert,³⁷ obgleich die Vorschrift die „Konferenz“ selbst gar nicht erwähnt. Die Landeshaupt-

33 *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus, 100. Vgl auch *Unkart*, Die Landeshauptmännerkonferenz – Triebkraft und Gewähr einer föderalistischen Realverfassung, in: *Pansi*, Inhalt, Auswirkung und Verwirklichung der Forderungsprogramme der Bundesländer (1992), 19.

34 *Katschthaler*, Föderalismusstreit zwischen Bund und Ländern in Österreich (1998), 52.

35 *Fessler*, Management des Staates, ÖZPW 1974, 463 ff; vgl auch *Ermacora*, Österreichischer Föderalismus, 196.

36 *Institut für Föderalismusforschung* (Hrsg), 10. Bericht über die Lage des Föderalismus 1985 (1986), 16 f.

37 *Mayer*, B-VG³ (2002), 238.

männerkonferenz selbst wird in einer weiteren Rechtsvorschrift, dem Ökostromgesetz³⁸, erwähnt, dessen § 11 Abs 1 anordnet, dass der vom Bundesminister für Arbeit und Wirtschaft festzusetzende Preis für die Abnahme von Ökostrom der Zustimmung der Länder durch eine von der Landeshauptmännerkonferenz einzusetzende Arbeitsgruppe bedarf. Daneben gehen aber auch andere verstreute Rechtsvorschriften offenbar davon aus, dass ein solches Vertretungsgremium der Länder existiert.³⁹

Typisch ist, dass diese Bestimmungen lediglich an ein bestehendes, sich informal koordinierendes Gremium anknüpfen, und damit im Gegensatz zur oben zitierten Auffassung *Mayers* eben keine Landeshauptmännerkonferenz als Organ des Staates schaffen⁴⁰. Damit wird rechtlich nur das Faktum anerkannt, dass die Landeshauptmännerkonferenz existiert, sie wird aber weder auf der verfassungsrechtlichen noch der einfachgesetzlichen Ebene institutionalisiert und diese ist in gewisser Hinsicht ein weiteres Spezifikum dieser Einrichtung.

Die Landeshauptmännerkonferenz hat sich, wie oben gezeigt wurde, aus bestimmten historisch bedingten Konstellationen entwickelt. Sie verkörpert kein bewusst konzipiertes Gegenmodell zum Bundesrat. Der Umstand ihrer gleichsam autonomen Genese, wodurch sie verschiedene Funktionen des Bundesrates praktisch unbewusst übernommen hat, erklärt auch, weshalb nie die Möglichkeit ins Auge gefasst wurde, durch eine politische Absprache zwischen den Ländern, deren Landtage ja den Bundesrat beschicken, den Bundesrat zur institutionellen Plattform der wichtigsten Konferenzen (also Landeshauptmänner- und Landesfinanzreferenten) zu machen.⁴¹ Angesichts des tatsächlichen Funktionierens dieser Konferenzen, insbesondere der Landeshauptmännerkonferenz und ihrer unbestreitbaren Erfolge, bestand für die Länder bisher keine Veranlassung zu Experimenten betreffend den Bundesrat.

Nun kann freilich nicht behauptet werden, dass die Landeshauptmännerkonferenz fehlende rechtliche Teilhaberechte voll kompensieren könnte. Zum ersten ist die Beschlussfassung in der Landeshauptmännerkonferenz auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips in besonderem Maße auf Kompromissfindung ausgerichtet. Zum Zweiten haben ihre Beschlüsse nicht nur keinerlei rechtliche Bindungswirkung, auch ihre politische Wirkung ist letztlich begrenzt. Bedenkt man, dass den Regie-

38 BGBl I Nr 149/2002.

39 Vgl die Nachweise bei *Rosner*, Koordinationsinstrumente, 15 ff.

40 Vgl *Mayer*, B-VG, 221.

41 Dieser Vorschlag wurde von *Wielinger*, Zur Befindlichkeit des österreichischen Bundesstaates, in: Schäffer et al (Hrsg), Staat-Verfassung-Verwaltung, FS für Friedrich Kojan (1998), 505, eingebracht.

rungen Österreichs seit 1986 jeweils Vertreter der ÖVP angehört haben und dass der ÖVP in der Landeshauptmännerkonferenz schon seit längerer Zeit eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln zukommt⁴², dann lässt sich verstehen, dass ein Beschluss der Landeshauptmännerkonferenz besonders für eine Regierung, der die ÖVP angehört, von Bedeutung ist. Berücksichtigt man nun wiederum, dass die ÖVP in der Regierung stets auch auf den jeweiligen Koalitionspartner angewiesen ist, dann werden die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Landeshauptmännerkonferenz sichtbar. Tatsächlich existieren auch eine Reihe von Positionen, die von der Landeshauptmännerkonferenz eingenommen wurden und die sich letztlich nicht als durchsetzungsfähig erwiesen haben.⁴³

6. Resümee

Die institutionelle Schwäche des österreichischen Bundesrates darf nicht darüber hinweg täuschen, dass es recht vielfältige Mitwirkungen der Länder an der Bundesgesetzgebung gibt. Diese sind allerdings entweder wenig systematisch ausgebaut oder spielen sich im Bereich des Informalen ab. Reformansätze sollten nicht darauf zielen, bloß informal eingespielte Mechanismen zu stärken. Vielmehr sollte im Blickpunkt stehen, dass die Ländermitwirkung die Funktion hat, einerseits einen Ausdünnungsprozess der selbständigen Landesgesetzgebung gegenüber der Bundesgesetzgebung zu verhindern, andererseits auch die Interessen der Länder in der Vollziehung von Bundesgesetzen zu berücksichtigen. Beide Punkte sind nicht deckungsgleich und können auch verschiedene Lösungsansätze erfordern. Auf diese sollte in den nachstehenden Referaten eingegangen werden.

42 Diese zum Zeitpunkt der Erstattung des Referats zutreffende Aussage ist freilich als Resultat der Landtagswahlen vom 7. März 2004 in Salzburg nunmehr zu korrigieren.

43 So ist es der Landeshauptmännerkonferenz nicht gelungen, ihre zur Bundesstaatsreform formulierten Standpunkte durchzusetzen und eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung durchzusetzen. 1994 gelang es ihnen lediglich, die Beschlussfassung einer Bundesstaatsreform durch das Parlament, die von der ursprünglich eingebrachten Regierungsvorlage zum Nachteil der Länder abweichende Bestimmungen enthalten hätte, zu verhindern (siehe dazu *Pernthaler/Schemthanner*, Bundesstaatsreform 1994, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, 572 ff). Mehr als eine Vetopolitik war somit nicht durchsetzbar.

Der Bundesrat und das Verhältnis zu den Landesparlamenten und Landesregierungen

Bei der Vorbereitung meines Impulsreferates für diese heutige Veranstaltung hat sich bei mir nach und nach der Eindruck entwickelt, dass man mir besser ein Schweigegelübde hätte auferlegen sollen. Über das Verhältnis des Bundesrates zu den angesprochenen Landesorganen sollte man nämlich besser den Mantel des Schweigens breiten. Zumindest würde man damit der Absicht der Gründerväter unserer Republik am konsequentesten Rechnung tragen, die bestrebt waren, die politischen Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Kompromissgeburt Bundesrat möglichst zu minimieren und ihm von der Verantwortung gegenüber den Ländern freizuhalten versuchten.

Diese Zielvorgabe wurde von den Vertretern der damaligen Parlamentsparteien auch gar nicht zu beschönigen versucht. Die Ausführungen des Hauptredners der Sozialdemokraten, des Abgeordneten Dr. Danneberg, im Rahmen der Debatte in der 100. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung hat bereits mein Vorredner wiedergegeben.

Auch der Debattenbeitrag des großdeutschen Abgeordneten Heinrich Clessin im Zuge dieser Bemerkungen ging nicht weniger deutlich in ähnliche Richtung - ich zitiere:

„... Abgesehen davon ist die Verfassung nur dadurch zustande gekommen, dass auch in vielen anderen Belangen schwächliche Kompromisse geschlossen worden sind ...

... Es ist selbstverständlich, dass bei jeder föderalistischen Verfassung ein Bundesrat vorhanden sein muss, weil der Selbständigkeit der einzelnen Länder einzig durch den Bundesrat erst Ausdruck gegeben wird ... Wir waren aber der Ansicht, dass ein Bundesrat, wie er nach dem Willen der beiden großen Parteien jetzt zustande gekommen ist, eigentlich nichts anderes darstellt, als einen Abklatsch des ersten Hauses. Wir stehen auf dem Standpunkt, dass ein Zweikammersystem in dem Sinne, dass ein zweites Haus wesentlich genau die selbe politische Zusammensetzung wie das erste Haus aufweist, eine absolute Unnötigkeit darstellt ...

Dieser Bundesrat, wie er heute konstruiert ist, ist eigentlich eine Einrichtung, die gar keiner von den drei Parteien, glaube ich, vollkommen gerecht wird ...“ Ende des Zitates.

Wo liegt nun das Geheimnis, dass diese kompromisshaft gefundenen Verfassungsbestimmungen über den Bundesrat tatsächlich eine Einflussnahme der Länder auf die Bundesgesetzgebung weitestgehend verhindern konnten? Einerseits ist der Bundesrat als Bundesorgan eingerichtet, als Teilorgan der Bundesgesetzgebung. Das bedeutet, dass Regelungen, die ihm zu etwas verpflichten, auf einfachgesetzlicher Ebene nur vom Bund getroffen werden könnten. Solche sind nun aber vom Bund von vornherein nicht zu erwarten, weil er sich damit nur selbst Fesseln anlegen würde.

Andererseits war der Bundesrat aber zweifelsfrei als Ländervertretungsorgan im Sinne des föderalistischen Bikameralismus gedacht. Nur steht das nirgends ausdrücklich in der Bundesverfassung. Am ehesten kann man das noch indirekt aus Art 100 Abs 1 B-VG ableiten, wo die Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten auf Antrag der Bundesregierung vom Zustimmungserfordernis des Bundesrates abhängig gemacht wird. Aber auch daraus ist der Länderinteressenvertretungsauftrag nur bedingt ableitbar. Interessant dabei ist, dass in der ursprünglichen Fassung des B-VG aus dem Jahre 1920 im dritten Satz davon die Rede war, dass an der Abstimmung „die Vertreter des aufzulösenden Landtages“ nicht teilnehmen durften; man kann davon ausgehen, dass das keine Freud'sche Fehlleistung war, wohl eher lediglich ein legistischer Lapsus. Zwischenzeitlich ist die Formulierung jedenfalls geändert auf: „Vertreter des Landes, dessen Landtag aufgelöst werden soll“.

Ebenso nur indirekt ließe sich diese Vertretungsfunktion aus Art. 44 Abs 2 und Art 50 Abs 1 B-VG ableiten. Dort wird für Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, ebenso ein Zustimmungserfordernis des Bundesrates festgelegt, genauso wie für politische und gesetzesändernde oder -ergänzende Staatsverträge in Länderangelegenheiten. Aber abgesehen davon, dass auch daraus tatsächlich kein direkter Interessenvertretungsauftrag des Bundesrates ableitbar ist, sind die Regelungen der Art 44 Abs 2 und 50 Abs 1 B-VG erst im Jahre 1984 bzw 1988 im Gefolge des Forderungsprogramms der Bundesländer aus 1976 und des Forderungskatalogs 1985 in das B-VG eingefügt worden.

Einen weiteren, aber ebenso nur bedingten Ansatz für einen Auftrag zur Länderinteressenvertretung könnte man noch aus Art 15 Abs 6 B-VG ableiten, wo dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht zu Bundesgrundsatzgesetzen eingeräumt ist, wenn die Ausführungsfrist für die Länder kürzer als sechs Monate oder länger als ein Jahr ist. Da diese Regelung, die als Art 15 Abs 2 bereits in der Stammfassung des B-VG enthalten war, kaum politische Relevanz hat, ist ihre föderalismuspolitische Bedeutung ebenso niedrig einzustufen.

Sonst findet sich in der Bundesverfassung nirgends ein konkreter Auftrag an den Bundesrat, bei seiner Willensbildung ausdrücklich die Interessen der Länder in irgendeiner Weise besonders zu berücksichtigen. Ganz im Gegenteil, Art 56 Abs 1 B-VG sichert auch den Mitgliedern des Bundesrates jegliche Freiheit von der Bindung an solche Aufträge. Ihnen ist ebenso, wie den Abgeordneten des Nationalrates ausdrücklich ein freies Mandat gesichert. Abgesehen davon, dass dieses freie Mandat jegliche Bindung an Gestaltungsvorgaben etwa des Landtages ausschließt, ist den Bundesräten auch das Recht auf Beibehaltung des Mandates während der gesamten Funktionsperiode gesichert. Mitglieder des Bundesrates, die beispielsweise einer bestimmten Erwartungshaltung im Hinblick auf die Wahrnehmung von Länderinteressen nicht gerecht werden, sind also während der Gesetzgebungsperiode des jeweiligen Landtages von dieser Funktion nicht abrufbar.

Aus dem Umstand, dass die Mitglieder des Bundesrates und ihre Ersatzmänner von den Landtagen auf die Dauer von deren Gesetzgebungsperioden gewählt werden, lässt sich ebenfalls auch kein Auftrag ableiten, dass diese im Bundesrat Länderinteressen wahrzunehmen hätten. Die einschlägigen Bestimmungen im Art 35 der Bundesverfassung geben sogar ausdrücklich vor, dass die Wahlen in den Landtagen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl abzuhalten sind. In dieser Hinsicht verbleibt den Ländern also keinerlei Gestaltungsfreiraum. Mit dieser Festschreibung wird dem Landtag in seiner Gesamtheit aber auch die Chance einer Willensbildung bei den Wahlen der Bundesratsmitglieder vorenthalten. Bei dieser Form der Wahlen ist die Willensbildung und Wahlentscheidung den anspruchsberechtigten Gruppierungen alleine vorbehalten. Den Wahlen hat keine Diskussion im Landtagsplenum voranzugehen.

Das landesverfassungsrechtlich eingeräumte Recht der Mitglieder des Bundesrates, bei den Landtagssitzungen anwesend sein zu dürfen, das in einzelnen Ländern sogar mit einem Rederecht verknüpft ist, ist ebenfalls nicht ausreichend geeignet, eine Identifikationsbrücke zwischen den Landtagen und dem Bundesrat zu schlagen. Sieht man von den in zwei

Landtagen eingeräumten Rederechten von Mitgliedern des Bundesrates, den in der Praxis kaum stattfindenden nichtöffentlichen Plenarsitzungen und dem kaum wahrgenommenen Teilnahmerecht an Ausschusssitzungen ab, genießen die Mitglieder des Bundesrates dort eigentlich keine Sonderstellung. Zum Unterschied vom sonstigen Zuhörerkreis bei öffentlichen Landtagssitzungen ist ihnen allerdings ein reservierter Sitzplatz gesichert und die Anwesenheit oder Nichtanwesenheit wird protokollarisch registriert.

Einen weiteren Konnex zwischen den Mitgliedern des Bundesrates und den Landtagen findet man in der Bundesverfassung noch in Art 35 Abs 2, wo das passive Wahlrecht der Mitglieder des Bundesrates dahingehend konkretisiert wird, dass sie nicht dem Landtag, der sie wählt, angehören müssen, sie jedoch zu diesem Landtag wählbar sein müssen. Diese Bestimmung lässt nach ihrem Wortlaut eigentlich eher vermuten, dass die Angehörigkeit der Mitglieder des Bundesrates zum Landtag der Regelfall wäre und die Nichtzugehörigkeit die Ausnahme. Die tatsächlichen Verhältnisse sind aber bekanntlich genau umgekehrt.

Nach meinem Wissensstand – ich würde mich freuen, wenn es unzutreffend wäre – ist derzeit überhaupt kein Mitglied des Bundesrates gleichzeitig auch Angehöriger eines Landesparlaments. Es hat sich in der Vergangenheit auch regelmäßig gezeigt, dass Mitglieder des Bundesrates, die in den Landtag berufen wurden – offenkundig im Einvernehmen mit ihrer Landtagsfraktion ihr Bundesratsmandat zurückgelegt haben. Gerade eine solche Doppelfunktionalität wäre aber geeignet, Landesinteressen stärker in die Willensbildung des Bundesrates einzubringen, würde seine Länderbindung und Länderverbindung intensivieren.

Soweit eine Durchleuchtung der Verfassungslage zum Verhältnis Bundesrat und Landesparlamente. Noch dünner ist die Verfassungslage zum Verhältnis Bundesrat – Landesregierungen. Sieht man von landesverfassungsrechtlich determinierten Unvereinbarkeitsregelungen ab, die eine gleichzeitige Mitgliedschaft in der Landesregierung und im Bundesrat ausschließen, so würde bundesverfassungsrechtlich nichts gegen eine Personalunion, gegen eine parallele Mitgliedschaft sprechen. In der Ersten Republik haben sogar Landeshauptmänner, aber auch andere Regierungsmitglieder in größerer Zahl dem Bundesrat angehört. Sie haben fallweise sogar dort den Vorsitz innegehabt.

In der Zweiten Republik reduzierte sich diese Vertretung durch Landesregierungsmitglieder auf einige Kurzzeitmitgliedschaften, zuletzt durch Landeshauptmann Krainer sen. von 1965 bis 1968. Er wollte mit seinem Eintritt beispielgebend auch andere Kollegen dazu motivieren. Nachdem dieser Motivationsversuch fehlschlug, hat es seither keine

derartigen Doppelfunktionen mehr gegeben. In Umsetzung des Forderungsprogramms der Bundesländer 1976 ist allerdings den Landeshauptmännern mit der B-VG-Novelle 1984 in Art 36 Abs 4 ein uneingeschränktes Teilnahmerecht und ein auf die „Angelegenheiten des Landes“ beschränktes Rederecht im Bundesrat eingeräumt worden. Die dabei gewählte Formulierung bei der Einschränkung des Rederechtes auf die „Angelegenheiten ihres Landes“, sollte aber nicht auf die Kompetenzverteilung abstellen, sondern den Landeshauptmännern das Recht sichern, zu jenen Angelegenheiten gehört werden zu können, die Auswirkungen auf das jeweilige Land haben.

Bei einer weiteren Durchforstung der Bundesverfassung nach Regelungen, die das Verhältnis Bundesrat und Landesvollziehung zum Gegenstand haben, ist schließlich noch einmal auf Art 50 B-VG hinzuweisen. Wie bereits eingangs erwähnt, ist in Abs 1 letzter Satz dieser Bestimmung festgelegt, dass Staatsverträge, die nur mit Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen werden dürfen, also politische Staatsverträge und solche, die Gesetzesänderungen oder Gesetzesergänzungen beinhalten, dann der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn sie Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder betreffen. Soweit solche Staatsverträge ohne Erfüllungsvorbehalt ratifiziert werden, binden sie nämlich unmittelbar die Landesvollziehung.

So wohlüberlegt und gut geplant die auf weitestgehende Macht- und Einflusslosigkeit des Bundesrates ausgerichtete Verfassungskonzeption des Jahres 1920 auch war und größtenteils heute noch ist, mit einiger Innovationsbereitschaft ließe sich auch auf dieser Grundlage mehr für die Länderinteressen machen. Dass auch das immer wieder geradezu belächelte suspensive Vetorecht nicht völlig wirkungslos ist, wenn es einmal geplant oder ungeplant zum Einsatz kommt, hat sich erst kürzlich bestätigt. Sein gezielter Einsatz könnte manchmal durchaus dazu beitragen, den Interessen der Länder im Bereich der Bundesgesetzgebung breitere Aufmerksamkeit zu sichern. Allein schon die damit jedenfalls verbundene zeitliche Verzögerung, aber auch die Notwendigkeit, einer neuerlichen Behandlung im Nationalrat könnte gleichsam als Rute im Fenster ausreichen, um allfälligen Länderforderungen schon im Vorfeld der Beschlussfassung im Nationalrat höheres Gewicht zu verleihen.

So hätte beispielsweise die Androhung eines derartigen Schrittes im Bundesrat im Zuge der parlamentarischen Behandlung des Bundesstraßenübertragungsgesetzes wohl die Bereitschaft des Bundes erheblich gesteigert, mit den Ländern eine Vereinbarung nach Art 15a B-VG über die Finanzierung der den Ländern übertragenen Bundesstraßen B für die Zeit nach 2008 zu schließen. In Anbetracht des Umstandes, dass

eine Nichtzustimmung des Bundesrates den intendierten Inkrafttretens-termin des Gesetzes 1. April 2002 in Frage gestellt hätte, hätte sich der Bund über diese Forderung der Länder wohl nicht leichtfertig hinweggesetzt. Nachdem diese Chance ungenützt blieb, werden die Länder zwar nach 2008 die Verantwortung für sämtliche Bundesstraßen B haben, ohne dass ihnen auch die dafür erforderlichen Zweckzuschussmittel in valorisierter Größe gesichert sind.

Leider muss aber aus Landessicht auch festgestellt werden, dass der Bundesrat auch von seinen bestehenden meritorischen Einflussmöglichkeiten in die Bundesgesetzgebung nicht ausreichend Gebrauch macht. Vor allem vom Zustimmungsrecht nach Art 44 Abs 2 B-VG zu Verfassungsregelungen, mit denen Länderzuständigkeiten eingeschränkt werden, sollte erwartet werden können, dass es differenzierter und in Abstimmung mit den Ländern genutzt wird.

Auch dazu möchte ich nur ein Beispiel aus der letzten Zeit ansprechen, nämlich das Bundessozialämterreformgesetz aus dem Jahre 2002 – alleine der Titel bereitet einem Föderalisten schon Unbehagen. Mit diesem Gesetz wird eine einheitliche Berufungsbehörde für den Bereich des Behindertenwesens, die sog „Bundesberufungskommission“ eingerichtet. Sie soll in den Angelegenheiten des Behinderteneinstellungsgesetzes und des Bundes-Behindertengesetzes die zweite und letzte Instanz bilden. Nach Art 102 Abs 4 B-VG wäre die Einrichtung einer solchen eigenen Bundesbehörde, abweichend vom Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung durchaus einfachgesetzlich zulässig, sie bedürfte allerdings der Zustimmung der Länder.

Die Länder müssen es nun geradezu als Bevormundung empfinden, wenn „aus Gründen der Zweckmäßigkeit“, so die lapidare Begründung in den Motivenberichten, nicht der in der Bundesverfassung vorgezeichnete Weg der Gesetzgebung gewählt wird, sondern mit Zustimmung des Bundesrates eine Sonderregelung im Verfassungsrang geschaffen wird. Den gleichen Weg der „Zweckmäßigkeit“, also den Weg des geringeren Widerstandes, ist man im selben Gesetzespaket beim Impfschadengesetz gegangen. Auch dort wurde dem verfassungskonformen, der offensichtlich bequemere Weg einer Verfassungsänderung mit Zustimmung des Bundesrates vorgezogen.

Solche mit Zweckmäßigkeitserwägungen begründete Verfassungsänderungen lassen die Sinnhaftigkeit der Landesgesetzgebung, also die Notwendigkeit der Erlassung von neun Landesgesetzen im Vergleich zu einer Einheitsgesetzgebung auf Bundesebene natürlich grundsätzlich fragwürdig erscheinen! Dass damit die Bundesstaatlichkeit und das nicht zu unterschätzende Innovationspotential einer zueinander gleichsam in

einem Wettbewerbsverhältnis stehenden Gesetzgebung der Länder in Frage gestellt wird, sollte dabei schon ins Bewusstsein gerufen werden. Das beweist gerade die aktuelle laut werdende Kritik am Entwurf eines Bundestierschutzgesetzes, das immer mehr als „kleinster gemeinsamer Nenner“ enttarnt wird. Die zueinander in einem politischen Konkurrenzverhältnis entstandenen Landestierschutzgesetze haben über weite Strecken bereits ein strengeres Schutzniveau erreicht.

In der letzten Sitzung des Bundesrates im Sommer 2002, vor Beginn der Parlamentsferien, hat sich der Bundesrat offensichtlich ganz besonders großzügig im Umgang mit der Bundesverfassung gezeigt. In dieser Sitzung waren nicht nur das bereits angesprochene „Bundessozialämterreformgesetz“ auf der Tagesordnung, sondern auch das Ökostromgesetz sowie Änderungen zum Gaswirtschaftsgesetz. In beiden Gesetzen wurden sog. „Kompetenzdeckungsklauseln“ zu Gunsten des Bundes und damit zu Lasten der Länder und zusätzlich eine Reihe weiterer Verfassungsbestimmungen beschlossen.

Es mag schon sein, dass zu diesem Termin besondere Umstände zusammentrafen, die die dabei berührten Länderinteressen vernachlässigbar erscheinen ließen. Ein Indiz dafür ist sicher, dass diese Beschlüsse im Bundesrat durchwegs einhellig gefasst wurden.

Die Durchsicht des Protokolls dieser ominösen 690. Sitzung des Bundesrates im Juli 2002 gibt aus Ländersicht aber noch in einem weiteren Punkt Anlass, mehr Sensibilität bei der Wahrnehmung der Länderinteressen einzufordern. In dieser Sitzung waren auch neun Durchführungsprotokolle zur Alpenkonvention im Hinblick auf das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates nach Art 50 Abs 1 zweiter Satz B-VG auf der Tagesordnung. Nachdem die Länder beim Zustandekommen dieser Protokolle durchaus eingebunden waren und Gelegenheit hatten, dort ihre Interessen entsprechend einzubringen, bestand aus Ländersicht gegen die Ratifikation dieser, als eigenständige Staatsverträge geltenden Protokolle zur Alpenkonvention kein Einwand. Der Nationalrat hat allerdings – ohne dass die Länder vorher damit befasst worden wären – darauf verzichtet, einen Erfüllungsvorbehalt durch Gesetze festzulegen, so wie er dies etwa bei der Ratifikation der Alpenkonvention selber getan hat. Dieser Verzicht hat zur Folge, dass diese Protokolle innerstaatlich unmittelbar anwendbar sind. Auch dagegen wäre aus Ländersicht grundsätzlich ebenfalls nichts einzuwenden, wenn dies nicht zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber jenen Alpenstaaten führen würde, die bisher diese Protokolle noch nicht ratifiziert haben. Nachdem dazu so maßgebliche und an Österreich angrenzende Alpenstaaten wie Italien, Schweiz und Slowenien zählen, bedingt dies nicht unproblematische Folgewirkun-

gen. Ich nehme an, dass der eine oder andere Vertreter Tirols in diesem Hohen Haus zu dieser Problematik schon einiges zu erzählen wüsste.

In einer Zeit, die von zunehmender Globalisierung gekennzeichnet ist und in der die Staaten in immer höherem Maße ihre staatliche Souveränität zu Gunsten grenzüberschreitender, kohärenter Lösungen zurücknehmen müssen, wird die Rechtsetzung vermehrt auf die völkerrechtliche Ebene verlagert. Die Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane bei solchen Vollzugsakten wird demnach in Zukunft noch größere Bedeutung erlangen. Auch dabei muss von Länderseite erwartet werden können, dass der Bundesrat – allenfalls nach entsprechender Rückkoppelung mit den Ländern – deren Interessen stärker mitberücksichtigt.

Es soll nun auch nicht verschwiegen werden, dass es durchaus positive Ansätze für solche Rückkoppelungsbemühungen des Bundesrates gibt. So wie die Landesregierungen schon seit langem bemüht sind, ihre Stellungnahmen zu Bundesgesetzentwürfen auch den Mitgliedern des Bundesrates zugänglich zu machen, so gibt es durchaus auch von Seiten des Bundesrates Bemühungen, den Informationsstand der Länder über seine Tätigkeiten zu verbessern. Besonders hervorzuheben ist die Initiative von Vizepräsident Weiss in der Zeit seiner Vorsitzführung im Bundesrat – ich glaube es war im Jahr 1994. Er hat eine Vorausinformation der Landesregierungen und der Landtage über die zu erwartende Tagesordnung der jeweils nächsten Bundesratssitzung initiiert. Diese Informationen sollten die Möglichkeit eröffnen, dass allenfalls aus Ländersicht noch nicht beschlussreife Tagesordnungspunkte zur näheren Beratung zurückgestellt werden. Diesem Aspekt wurde auch bei der Terminisierung der Sitzungen des Bundesrates Rechnung getragen und der zeitliche Abstand zwischen den Beratungen im Nationalrat und Bundesrat vergrößert.

Alleine an Hand dieser eigentlich simplen, aber umso effizienteren Initiativen zeigte sich, dass das Innovationspotential, das schon die geltende Rechtslage bietet, noch keineswegs ausgereizt ist. Nachdem die Reformthematik aber heute noch von mehreren Referenten angesprochen werden wird, werde ich darauf nicht näher eingehen. Ich möchte dazu nur anmerken, dass sich auch im bestehenden Verfassungsrahmen einiges bewegen ließe. Alleine im Bereich der Geschäftsordnung des Bundesrates, etwa bei den Regelungen über die Bildung von Fraktionen, würde ich Ansatzpunkte sehen, die eine Abnabelung vom übermächtigen großen Bruder Nationalrat, ein Heraustreten aus dessen Schatten ermöglichen würden.

Dieses Schattendasein, dieses fehlende Sonnenlicht scheint mir überhaupt das Kardinalproblem in der Bundesratsexistenz zu sein. So wie Kleinkinder, die nicht ausreichend Sonnenbestrahlung genießen, scheint mir auch das Kompromisskind der verfassungsgebenden Nationalratsversammlung, der Bundesrat, seit Anbeginn an der englischen Krankheit, an Rachitis gelitten zu haben. Die daraus resultierende Knochenweiche nahm dem Bundesrat die nötige Widerstandskraft und Standfestigkeit, sich gegen den großen Bruder durchzusetzen, sich von ihm zu emanzipieren.

Bevor sich jetzt allerdings bei ihnen die Meinung festigt, dass es angesichts meiner respektlosen Vergleiche wohl besser gewesen wäre, wenn ich mich an das eingangs erwogene Schweigegelübde gehalten hätte, will ich meine Ausführungen beenden. Ich hoffe aber, mit meinen Ausführungen zumindest einen Impuls für die anschließend geplante Diskussion gegeben zu haben.

Diskussion

Bundesrat Mag. Harald Himmer (ÖVP, Wien)

Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich habe etwa achteinhalb Jahre das Vergnügen, hier an den Tagungen des Bundesrates teilzunehmen und wollte mehrere Punkte anbringen, die in der heutigen Diskussion gefallen sind und die mir auch generell in der Debatte auffallen. Ich vermissen in der Diskussion sehr stark die Trennschärfe zwischen dem, was in der Verfassung steht und dem, was realpolitisch stattfindet. Ich habe sehr stark den Eindruck, es ergibt sich vieles auch aus der Rolle des Bundesrates, aber nicht nur aus der realen Politik und heute ist man wissenschaftlich auf der Suche in der Präzisierung der Verfassung, dafür Antworten zu finden.

Ich möchte mehrere Beispiele nennen: Wenn man zB die Landeshauptleutekonferenz als eine sehr wichtige Einrichtung moniert. Auf der einen Seite äußert man berechtigt demokratiepolitische Bedenken aus der Sicht von Parteien, die nicht Volkspartei oder solche sind, die die Landeshauptleute stellen, sondern es ist immer eine strukturelle Mehrheit der Volkspartei gegeben. Auf der anderen Seite diskutiert man und sagt, die Landtage sollten ihre Vertreter in der Länderkammer binden, wunderbar und das ist die Ländervertretung, aber dazu muss ich sagen, ja das ist auch in sich logisch geschlossen, aber gleichzeitig ist es auch denkbar, dass ein Mandatar einer Fraktion in einem Landtag in der Minderheit ist und seine Vorstellung von Vertretung des Länderinteresses ein anderes ist, als das, was natürlicherweise auch im Landtag mit Mehrheitsbeschluss herauskommt. Es ist ja nichts anderes als dass alle Mandatäre an einen Mehrheitsbeschluss gebunden sind, der in der Regel wiederum im Landtag sehr realistisch auf der Basis von Koalitionsübereinkommen zustande kommt, dort könnte man die Diskussion wieder weiter führen, warum die Landtagsabgeordneten nicht nach Gewissen abstimmen, sondern auch wieder nach Fraktionen. Die Debatte, jetzt herzugehen und zu sagen, es wäre so fein, wenn ein Landtagsmandat mit einem Bundesratsmandat verbunden wäre, ich glaube, wir können in vielen kleinen Mosaiksteinchen Antworten geben, ohne dass wir vorher festgelegt haben, was die Fragestellung eigentlich ist. Ich glaube, das kann eine Antwort auf eine kleine Fragestellung sein, nämlich mehr Zusammenbindung zwischen Landtagsklub und Bundesratsklub, wenn man das miteinander verbindet. Aber real möchte ich sagen, zu den vielen anderen Dingen, die gefordert werden vom Bundesrat, nämlich dass man möchte, dass auch die Regionen vertreten sind, was dadurch gewähr-

leistet ist, dass Bundesräte drinnen sind, dass man möchte, dass Berufsgruppen vertreten sind, dass dadurch gewährleistet ist, dass unterschiedlichste Berufe vertreten sind, das ist wohl dann nicht mehr gegeben, wenn jemand in der Ausübung eines Mandats allein durch die formelle Teilnahme und den unterschiedlichsten Sitzungen und Tagungen zwischen Bundesrat und Landtag hin und her huscht. Ich frage mich, wie das organisatorisch stattfinden soll. Ich möchte die Behauptung aufstellen, dass die Realität in Österreich in den letzten Jahrzehnten jene ist, dass die Länder, die Landeshauptleute und diejenigen, die die unterschiedlichsten Koalitionsregierungen der Länder führen, im wesentlichen über die letzten Jahrzehnte selbstverständlich mehrheitlich auch immer diese Bundesregierung, die immer gerade im Amt war, unterstützt haben, und dass das das Ergebnis ist, das sich widerspiegelt in der regelmäßigen Zustimmung des Bundesrates. Ich stelle die Behauptung auf, dass unabhängig davon, ob Landeshauptleute im Bundesrat wären oder nicht, was durchaus einige begrüßenswerte Aspekte hätte, dass selbstverständlich die Fraktionen, die einen massiven Hinweis ihres Landeshauptmanns zu einer Gesetzesmaterie haben, nicht zuzustimmen, ob das nun unmittelbar vor dem Sommer war oder vor zehn Jahren oder vor sieben Jahren oder nächste Woche stattfinden wird, dass die das selbstverständlich machen würden, wenn eine solche Aufforderung von den Landeshauptleuten käme. Frage, hätten die Landeshauptleute die Möglichkeit jetzt dazu? Meine Antwort: Ja. Weil die parteipolitische Realität natürlich selbstverständlich die Möglichkeit dazu gäbe, dass die Landeshauptleute in einem hohen Ausmaß auch die Landesparteioberleute ihrer Fraktionen sind und selbstverständlich einen brauchbaren Zugang zu den Parlamentariern haben.

Lassen sie mich zwei kurze Punkte noch anführen, die mir in dieser Debatte irgendwie abgehen. Wir diskutieren die Problematik des Parlamentarismus, habe ich jetzt den Eindruck deshalb, weil es beim Bundesrat besonders lustig ist, halt anhand des Bundesrates. Nämlich das „Dilemma“, es ist ja nicht immer ein schlimmes Dilemma, aber in dem man generell als Parlamentarier drinnen ist, zwischen dem eigene Meinung vertreten oder sozusagen den eigenen Mikrozensus im Landtag meinetwegen, seinen Bezirk oder seine Region und seinen Ort oder im Europaparlament sein Land, dass man immer in dieser Thematik drinnen ist, eigene Meinung oder Mikrozensus dessen, das man vertritt, das bei jedem Abstimmungsverhalten zu berücksichtigen oder eben in dem Ganzen, in der Fraktion in der man drinnen ist, das Land, die Republik, Europa, das mitzugestalten, wenn man umgekehrt von anderen dann auch erwartet, bei anderen Abstimmungsverhalten über den Tellerrand herauszublicken. Tatsache ist, dass 95% der Gesetze im Nationalrat auf

Gegenstand von Regierungsvorlagen basieren. Diejenigen, die auf Grundlage von Entschlüssen entstehen, sage ich einmal, egal wer auch immer gerade in der Regierung ist, wohl nicht ausschließlich deshalb, weil ein Parlamentarier gerade einen Innovationsschub hat, mit dem er eine Gesetzesinitiative ergreift, sondern weil man sich das ganze Begutachtungsverfahren halt manchmal etwas verkürzen möchte aus vernünftigen, unvernünftigen wie immer dann zu bewertenden Gründen, dh, was ich damit sagen möchte, wenn wir das Thema thematisieren, das hier ja ständig mitschwingt, und ich sage das als jemand, der seit acht Jahren in dieser Kammer sitzt, wenn wir wirklich thematisieren wollen, der Mandatar als Abstimmungsmaschinerie, und der Mandatar, der zu wenig in das kritische Potential hineingreift und hier einen Beitrag zu unserer grundsätzlich parlamentarischen Demokratie leistet, da muss ich sagen, das gilt genauso für den Nationalrat, das gilt genauso für den Landtag und das sollte man bei dieser Debatte nicht übersehen.

Und ein letztes, bis vor ein paar Jahren haben wir immer daran gedacht, wenn wir die Verfassung diskutiert haben, ist man immer von der Konstellation rot-schwarz, schwarz-rot, wie auch immer ausgegangen, in der Zwischenzeit haben wir etwas anderes, es wird wieder einmal etwas anderes kommen, man sollte schon bedenken, dass die Verfassung im Prinzip auf eine kleine Ewigkeit angelegt ist und dass sich die politischen Umstände immer ändern können, und dass auch die Menschen, insbesondere die Mandatare die Möglichkeit haben, auf geänderte Umstände zu reagieren. Was ich damit meine ist, wenn zum Beispiel eine Koalition kommt, der etwa die Volkspartei nicht angehört, dann sind per Definition eine Großzahl der Landeshauptleute in einer Oppositionspartei. Es ist auch möglich, dass sich das zusätzlich dynamisiert, dass eine äußerst unpopuläre Regierung agiert und in den Ländern Landtagswahl für Landtagswahl ganz andere Mehrheiten zustande kommen und dass das dann selbstverständlich, im parlamentarischen Prozess ganz andere Auswirkungen in unserem Zwei-Kammern-System hat. Da kann man schon noch die Phantasie walten lassen, was unterschiedliche Situationen erbringen. Dh abschließend, wenn ich es auf einen Satz zusammenfassen möchte, was mir wichtig ist. Ich möchte in dieser Debatte mehr Trennschärfe zwischen dem, was muss in der Verfassung stehen und was muss geändert werden, meinetwegen in der Zusammensetzung des Bundesrates oder was ist das Ergebnis unserer politischen, parteipolitischen Realität in der wir leben, die sehr stark auf die aktuelle Situation bezogen ist. Ich möchte, dass zwischen diesen beiden Punkten mehr Trennschärfe ist.

Klubobfrau LAbg Dr. Madeleine Petrovic (Grüne, Niederösterreich)

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ich denke, die Debatte über die Zukunft des Bundesrates ist jetzt auf Grund des Konvents natürlich aktuell, aber sie begleitet uns ja schon geraume Zeit. Das erste Mal, als ich so ganz unmittelbar auf die Existenz oder die mögliche Bedeutung des Bundesrates gestoßen bin, das war in einer der vielen vielen zig Debatten über ein Bundestierschutzgesetz, für das ich ganz leidenschaftlich eintrete. Als mir der damalige ÖVP-Klubobmann Khol mitgeteilt hat, als ich ihm gesagt habe, Herr Klubobmann, wir haben eigentlich eine satte Mehrheit im Nationalrat, es war damals die SPÖ, die Grünen, die Liberalen, die damals noch im Parlament waren, die Freiheitlichen. Was tun sie denn Herr Klubobmann, wenn wir das jetzt mit Mehrheit, mit satter Mehrheit, mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschließen? Da hat er mich etwas lächelnd angeschaut und gesagt, dann kippen wir euch das im Bundesrat. Da habe ich mir gedacht, aha, das ist der Bundesrat. Wir – offenbar ein Parlaments-, ein Nationalratsangehöriger, ein Klubobmann – teilen mir mit, wir kippen euch das. Noch viel mehr Erklärung zur Bedeutung des Bundesrates habe ich eigentlich nicht mehr gebraucht. Jetzt woran liegt das, dass der Bundesrat offenbar entweder die Beschlüsse des Nationalrats nachbetet, nachvollzieht oder wenn offenbar in den mehrheitlich ÖVP-dominierten Ländern eine andere Auffassung zu einem Thema herrscht als bei der Mehrheit im Nationalrat, so sagt, ja da werden wir das dort korrigieren. Meiner Meinung nach ist der erste Punkt einmal das Selbstverständnis der gesetzgebenden Körperschaften überhaupt. Und da – jetzt als Landtagsabgeordnete, früher als Parlamentsabgeordnete – habe ich mir oftmals schwer getan. Warum, und ich habe das nie verstanden und ich verstehe es heute auch nicht, warum Parlamentarierinnen und Parlamentarier so schnell und so leichtfertig die Rolle von Wasserträgerinnen und Wasserträgern der Regierung übernehmen. Ich war nur ein paar Mal Zaungast im britischen Unterhaus, ich habe mir die Sitzungen angehört und habe mir gedacht, das gibt es nicht. Ich habe mir ein paar Mal schon gedacht, es ist eigentlich zu hart, dem jeweiligen Premierminister gegenüber, was die eigenen Leute, seine eigenen Parteikolleginnen und Parteikollegen gefragt haben und habe mir aber dann andererseits gedacht, ja, das ist lebendiger Parlamentarismus, die ersparen ihm keine einzige kritische Frage. Und wenn er sie gut beantwortet, wenn er mit Argumenten überzeugt, dann wird er die eigenen Leute und die Opposition gewinnen können. Wenn er das nicht kann, dann liegt die Federführung so wie das in der Verfassung vorgezeichnet ist, beim Parlament. Und ich denke, dieses Selbstverständnis, es ist nicht ein Minister, eine Ministerin, es ist nicht ein Kanzler oder vielleicht einmal Kanzlerin, es ist nicht der Landeshauptmann oder eine Landeshauptfrau,

der oder die das Land repräsentiert, sondern wir haben ein Verfassungssystem, das von der Gesetzgebung ausgeht. Und es müssen sich vor allem die Präsidentinnen, die Präsidenten, die Klubobleute in den Landtagen wirklich offenbar täglich in der Früh sagen. Für Leute der Opposition geht das ein bisschen leichter, weil wir nicht diese Zuordnung zu einem eigenen Regierungsmitglied haben.

Also Punkt 1 ist das Selbstverständnis. Solange die Parlamente nicht wirklich das eigene Rückgrat täglich trainieren, so können wir beschließen und in die Gesetze und in die Verfassungen hineinschreiben was wir wollen, es wird nicht wirken.

Punkt 2: Natürlich ist es eine Frage der Kompetenzen und da denke ich mir, das ist wahrscheinlich die Hauptfrage, die auf den Konvent zukommt. Wo gibt es sinnvoll Kompetenzen, die wir nicht zentralisieren sollen, wo wir sagen, hier ist Buntheit, hier ist Vielfalt, hier sind unterschiedliche Lösungen angesagt. Ich glaube überall dort, wo es um den Bereich der kulturellen Vielfalt geht, um das Erscheinungsbild des Landes von den verschiedenen Bauordnungen, Baurechten, Raumordnungen, hundertmal ja zu einer Vielfalt und zu unterschiedlichen Lösungen. Ich habe meine Schwierigkeit dort, wo es um Schutznormen geht. Weil Österreich ein kleines Land ist und ich denke mir, das Schutzniveau, insbesondere was Menschen betrifft aber auch was andere Lebewesen, was Tiere betrifft, das kann und darf kein unterschiedlicher sein. Ich würde es nicht verstehen, warum ein Rollstuhlfahrer, eine Rollstuhlfahrerin, eine Angehörige einer ethnischen Minderheit andere Schutzrechte haben sollte, je nach dem in welchem Bundesland er oder sie den Wohnsitz hat oder einer Beschäftigung nachgeht. Wenn es ein Wille der Europäischen Union, der wir angehören, ist, dass Menschen aus all diesen Titeln der Herkunft, körperlicher Eigenschaften nicht zurückgesetzt werden dürfen und ich vertrete das wirklich mit meinem ganzen Herzen, dann kann das keinen Unterschied machen, wo das ist und dann können wir uns auch nicht auf die verschiedenen Geschwindigkeiten der Landesgesetzgebungen verlassen, sondern dann müssen wir sagen, dieses Recht ist so schnell wie möglich, so stark wie möglich und natürlich im ganzen Bundesgebiet umzusetzen.

Ich vertrete eine Fülle von Ansätzen, die den Ländern und damit auch den Landtagen mehr Kompetenzen verleihen würden im Bereich der Gesetzgebung und im Bereich des Steuerfindungsrechtes. Aber ich glaube auch für den Bundesrat selbst gäbe es eine Fülle von Bereichen, die wir durchdiskutieren sollen. Was heißt das und wozu kann das führen. Ich würde es ganz gern einmal versuchen unter diesem Schlagwort der raumbezogenen Kompetenzen. Dort wo es um Lebensqualitäten

geht, aber eben auch sehr wohl um die direkten räumlichen Lebensgrundlagen, um das Klima, um die Landschaftsverhältnisse und wenn es im Bereich der Vollziehung ohnehin in die Richtung geht, die unmittelbare Bundesverwaltung zurückzudrängen, abzuschaffen, dann wird irgend etwas an diese Stelle treten müssen, das sehr wohl der Regionalität Raum gibt, aber andererseits auch eine Garantie dafür schafft, dass wir nicht vollkommen unterschiedliche Niveaus in ganz Österreich entwickeln. Und das könnte sehr wohl eine Rolle für den Bundesrat sein. Das heißt, um das noch einmal zu sagen, überall dort, wo es um den Schutz von Menschen geht, um den Schutz von Tieren geht, um den Schutz der Umwelt geht, da glaube ich, da werden wir einheitliche Standards brauchen. Und ich glaube, da werden sich die Länder, ob in der Form der Landtage, oder in der Form des Bundesrates in die Tasche lügen, wenn sie sagen, da haben wir jetzt ein Recht, das wir vollziehen können. Ich glaube, dort sollten wir – in welcher legislatischen Form auch immer – so schnell wie möglich möglichst hohe Schutzniveaus schaffen. Wenn, ich denke wirklich an konkrete Beispiele, Durchsetzung der IPPC-Richtlinie, also Umweltverträglichkeitsprüfung, bitte das ist ein Graus quer durch Österreich, und wäre ich jetzt nicht eine Abgeordnete, sondern beispielsweise eine Investorin, die im Bereich des Energiewesens oder in irgendeinem Bereich mit Großanlagen mit dem Gedanken spielen würde, mich in Österreich mit einer Investition niederzulassen, also würde ich auf diese Gesetzgebung kommen, ich glaube, ich würde schlagartig meine Koffer packen und fluchtartig das Land verlassen. Es ist unmöglich, was wo wie geregelt ist, ob das jetzt große Tierhaltungsanlagen oder Energieanlagen oder Straßenanlagen sind, ob es jetzt das UVP-Gesetz des Bundes ist, in welchen Bereich der Landesgesetzgebung das fällt, das ist ein Chaos der Extraklasse. Wir haben einen klaren Antrag im Parlament liegen, das heißt, einheitliches Umweltanlagenrecht, das heißt bundeseinheitlich, ja. Dazu stehe ich auch in dem Bereich, weil wie gesagt, ich glaube, das bringt nichts, wenn dort die Länder ihre Einheitlichkeit, ihre Eigenständigkeit bewahren. Welche Art von Energie, ob eine Anlage von mit 100.000, 200.000 Legehennen jetzt in dem Bereich fällt oder nicht, bitte das können wir nicht unterschiedlich regeln. Da geht es wirklich um die Gesundheit. Und die Gesundheit, die ist zu schützen für den Niederösterreicher, die Niederösterreicherin, genauso für die Leute im Westen Österreichs. Da müssen wir, glaube ich, wirklich einheitlich werden. Das einheitliche Umweltanlagenrecht, bitte lesen Sie sich es noch einmal durch, es ist ein sehr vernünftiger Vorschlag.

Die Grünen haben eine Fülle von anderen Vorschlägen, wo wir sagen, eine breite Kompetenzpalette für die Länder, aber ich würde vorschlagen,

das an Hand der drei Punkte Selbstverständnis – was ist ein Parlament, was ist die Vollziehung – Kompetenzen wo sinnvoll, wo nicht und drittens dann die Besetzung. Und da kann ich mir durchaus gewisse personelle Verschränkungen, vor allem mit den Landtagen vorstellen, aber das wäre dann eigentlich der letzte Punkt, wenn wir die beiden ersten Punkte, hoffe ich in einer positiven Art und Weise geklärt haben. Danke.

Bundesrätin Ilse Giesinger (ÖVP, Vorarlberg)

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte als erstes das freie Mandat des Bundesrates ansprechen. Wir als Bundesräte werden ja von den Ländern bzw vom Landtag bestellt. Das bedeutet natürlich für mich, trotz des freien Mandats, dass ich mich dem Landtag verpflichtet fühle. Das möchte ich als erstes feststellen und ich denke auch, dass es unabhängig davon ist, ob ich Landtagsabgeordneter bin oder nicht. Wenn die Mandate auf mehrere Personen verteilt sind, dann bedeutet dies auch gleichzeitig die Chance bzw die Möglichkeit, dass viel mehr Ideen gegenseitig ausgetauscht und verwirklicht werden können. Zweitens glaube ich, dass in der Praxis es auch notwendig wäre oder ist, dass noch stärker der Gedankenaustausch und der Gesprächsaustausch zwischen den Landtagen und den Bundesräten erfolgen sollte bzw muss. Als drittes möchte ich noch anmerken was Dr. Bußjäger gesagt hat, dass der Bundesrat sehr wohl präventive Wirkung haben kann oder auch hatte, gerade auch in den letzten Jahren. Als Beispiel möchte ich das Passgesetz anführen. Hier wurde ja geplant, dass die Pässe alle in Wien ausgestellt werden. Das bedeutete für Vorarlberg, alle Pässe müssen nach Wien geschickt werden und dann kommen sie wieder zurück. Hier ist es dem Bundesrat praktisch schon im Vorfeld gelungen, dass die Pässe nach wie vor in den Ländern ausgestellt werden können. Der Grund war, weil wir vom Bundesrat gesagt haben, dass wir diesem Gesetz die Zustimmung verweigern werden. Danke.

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss (ÖVP, Vorarlberg)

Ich möchte auf die eigentliche Themenstellung zurückführen, die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung und deren Zukunft. Sie wird – und das ist in den Referaten deutlich geworden – typischerweise von einem Organ wahrgenommen, vom Bundesrat oder einer ähnlichen Einrichtung. Das ist aber nicht notwendigerweise so, weil die Mitwirkung der Länder verschiedene Ausprägungen hat. Das eine ist, dass die Länder davor geschützt sein wollen, dass der Bundesgesetzgeber die Spielregeln des staatlichen Zusammenwirkens einseitig verändert. Es wäre beispielsweise auch denkbar, solche Verfassungsänderungen an das Erfordernis zu binden, dass die Mehrheit der Landtage solchen Ein-

griffen in ihre Zuständigkeiten zugestimmt haben muss. Das ist die eine Möglichkeit. Die Länder haben natürlich auch ein Interesse daran, an der Gestaltung ihrer Arbeitsgrundlagen in der Vollziehung und bei der Kostentragung mitwirken zu können. Das liegt durchaus auch im Interesse des Bundesgesetzgebers selbst, weil er vielfach nur auf diese Weise zu praxistauglichen Gesetzen kommen kann. Die Qualität der Gesetze wird ja häufig daran gemessen, inwieweit man sich etwas gedacht hat, wie sich das in der Praxis auswirken wird. Diese Auswirkungen kennen in der Praxis im Wesentlichen jene, die die Gesetze zu vollziehen haben. Das sind die Organe der Exekutive, politisch gesehen die Regierungen, administrativ die Beamten. Diese an sich sehr wichtige Funktion der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung kommt derzeit in der praktischen Arbeit aus mehreren Gründen zu kurz. Auf der einen Seite ist es bei uns außerordentlich schwierig, den Vollziehungssachverstand im Bundesrat zu integrieren. Wir werden hören, dass das in Deutschland ganz anders organisiert ist und daher auch funktioniert. Ausschussberatungen über Inhalt der Gesetze werden dort ja im Wesentlichen von den Landesbeamten, von den Fachleuten mitgestaltet, bei uns läuft das auf der politischen Ebene ohne ausreichende Rückbindung an den Vollziehungssachverstand der Länder. Da tritt das Problem auf, dass diese Aufgabe von Landtagsabgeordneten vielleicht etwas besser, aber nicht wesentlich besser als durch Dritte, die von den Landtagen gewählt werden, geleistet werden kann. Und ich denke, es wird notwendig sein, wenn man am Schluss – da bin ich ganz bei der Frau Abg. Dr. Petrovic – über die Zusammensetzung redet, auch zu bedenken, dass diese verschiedenen Facetten hier personell repräsentiert sein sollen. Verschiedene Diskussionsbeiträge gehen in diese Richtung und das möchte ich aus meiner Erfahrung bekräftigen. Wenn man aus Gründen der Funktionalität der Auffassung ist, die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung habe weiterhin in Form eines Organs und nicht im Wege von Schriftverkehr stattzufinden, dann wird es notwendig sein, die verschiedenen Interessen auch tatsächlich abzubilden. Das heißt sich konkret zu überlegen, dass der Bundesrat in seiner Funktion als Interessenvertretung der Länder vielfältiger zusammengesetzt sein soll.

Die Wahrnehmung von Länderinteressen durch den Bundesrat in Deutschland und ihre Probleme

I.

Wer in diesen Tagen über den deutschen Bundesrat spricht, tut dies vor dem Hintergrund einer seit einigen Jahren andauernden Debatte über das deutsche föderale System. Dessen Leistungsfähigkeit wird zunehmend in Zweifel gezogen. Das Grundgesetz sei eine verstaubte Verfassung, die Republik befinde sich im Zustand der organisierten Unverantwortlichkeit, jeder blockiere jeden – diese Schlagzeilen aus dem deutschen Blätterwald werden auch in Österreich bekannt sein.

Zweifelloos ist der Bundesrat der zentrale Punkt im deutschen Föderalismus. Er ist die Spinne im Netz eines Beteiligungs- und Verflechtungssystems, das in den letzten 50 Jahren in einer hochbeachtlichen Weise perfektioniert worden ist. Aber möglicherweise sind die Kammerjäger gerade dabei auszurücken, um dem Übel den Garaus zu machen. Denn wie in Österreich wird auch in Deutschland über eine Verfassungsreform nachgedacht. Nicht über eine Totalrevision, wie Sie sich hier vornehmen wollen, sondern speziell die bundesstaatliche Ordnung soll überprüft und reformiert werden. Dabei wird der Bundesrat gewiss ein gewichtiger Gegenstand sein.

Vor diesem Hintergrund soll zunächst die Funktion des deutschen Bundesrates als Transmissionsriemen von Länderinteressen im verfassungsrechtlichen Ansatz und in der Verfassungswirklichkeit beleuchtet werden. Die Probleme, die sich dabei ergeben haben, sollen unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Reformbestrebungen dargestellt werden.

^{*)} Ministerialrat im Sekretariat des Bundesrates, Berlin. Die nachfolgenden Ausführungen geben ausschließlich die persönlichen Auffassungen des Verfassers wieder.

II.

Art 50 GG weist dem Bundesrat in schöner Klarheit seine Funktion im Verfassungsleben Deutschlands zu:

„Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.“

Unbeschadet des Umstands, dass die Gestaltung dieser Mitwirkung im Einzelnen jeweils einer speziellen Rechtsgrundlage bedarf, ist damit gesagt, dass der Bundesrat das Instrument ist, mit dem die Länder ihren Einfluss auf den Bund geltend machen können. Auch die Qualität dieses Einflusses ist bestimmt: Es handelt sich um eine „Mitwirkung“, also nicht – oder zumindest in der Regel nicht – um ein gleichgewichtiges Letzt- oder Mitentscheidungsrecht. Schließlich ist Art 50 GG noch zu entnehmen, auf was sich dieses Mitwirkungsrecht bezieht, nämlich auf die Gesetzgebung und die Verwaltung des Bundes und – seit 1992 – auch auf EU-Angelegenheiten.

Wie die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte der Länder tatsächlich erfolgt, ist entscheidend davon abhängig, wer diese Funktion ausübt. Hier ordnet das Grundgesetz eine Konstruktion an, die im internationalen Vergleich – jedenfalls in dieser Ausprägung – einmalig ist: Wahrgenommen werden die Rechte der Länder im Bundesrat von den Landesregierungen, oder genauer von den Mitgliedern der jeweiligen Landesregierung, die in den Bundesrat entsandt werden. Da in allen deutschen Ländern ein parlamentarisches Regierungssystem besteht, folgt daraus, dass die Mehrheit des jeweiligen Landtags, die die Regierung trägt, sich zugleich der politischen Farbe nach in der Bundesrats-Delegation des Landes wiederfindet, nicht jedoch die Opposition, wie stark sie auch sein mag.

Diese „exekutive“ Struktur des Bundesrates charakterisiert das Organ in ganz erheblichem Maße, denn sie prägt das praktische Arbeiten sehr. Jedes Bundesratsmitglied ist in der für einen Angehörigen einer gesetzgebenden Körperschaft höchst ungewöhnlichen und komfortablen Position, über einen umfangreichen, leistungsstarken und fachlich versierten Mitarbeiterstab zu verfügen, denn er ist ja Chef seines Fachministeriums in der Landesregierung. Auf dessen Expertise und man-power kann er bei der Erledigung seiner Bundesratsarbeit stets zurückgreifen. Die Folge ist, dass insbesondere die Ausschussarbeit im Bundesrat praktisch ausschließlich von Beamten der Landesministerien getragen wird. Dadurch hat es die Bundesregierung in den Bundesratsausschüssen regelmäßig mit ebenfalls fachlich versiertem Personal zu tun, das den stets an-

wesenden Vertretern der Bundesressorts auch inhaltlich Paroli bieten kann. Das fachliche Niveau der Diskussion ist oft beachtlich, und die qualitätssichernde Funktion dieser Art der Beratung für die Bundesgesetzgebung sollte durchaus nicht unterschätzt werden.

Wie wirkt sich diese Struktur nun auf die Art und Weise aus, in der im Bundesrat Länderinteressen artikuliert werden? Vor allem für die Ausschussphase gilt, dass der Verwaltungsapparat in den Landesministerien einen großen Einfluss auf die Position des Landes nehmen kann. Natürlich wissen die Beamten in den Ministerien um die politischen Auffassungen ihrer Hausspitzen und werden sich kaum in einen echten Gegensatz dazu begeben. Das gilt vor allem für von Anfang an (partei-)politisch hochumstrittene Angelegenheiten. Aber zu mancher Frage mag es noch gar keine dezidierte Willensbildung des Ministers geben, so dass die zuständige Fachabteilung zunächst einmal frei ist. In den meisten Landesministerien ist es nach meinem Eindruck auch durchaus erwünscht, dass die Ausschussberatungen normalerweise ohne politische Vorkoordinierung unter fachlichen Gesichtspunkten ablaufen. So politisiert die Beamtenschaft in Deutschland mittlerweile auch sein mag: Es lässt sich schon sagen, dass die erste Definition des „Landesinteresses“ im Bundesrat zu einem ganz erheblichen Maße durch die Fachbürokratien des Landes unter fachlichen Gesichtspunkten vorgenommen wird. Natürlich bedeutet das auch, dass das „Landesinteresse“ im Einzelfall ganz unterschiedlich verstanden werden kann: Was bei der Neuregelung beispielsweise des Straßenplanungsrechts im Interesse des Landes liegt, wird das Umweltministerium möglicherweise ganz anders einschätzen als das Verkehrsministerium.

In der zweiten und entscheidenden Phase der Willensbildung im Bundesrat schlägt dann in den wichtigen Angelegenheiten die Stunde der Politik. Aber welcher Politik; die Stunde der (Bundes-)Parteipolitik oder die Stunde der Landespolitik? In der aktuellen Diskussion um den Bundesrat wird weithin vertreten, dass dieser zu einem Vehikel der Parteipolitik, zum Werkzeug der Opposition und Blockadeinstrument verkommen sei. Unabhängig davon, ob die pejorative Verwendung des Begriffs „Parteipolitik“ mit dem Demokratieprinzip so ohne weiteres vereinbar ist, stellt sich mir schon die Frage, ob dieser Befund so wirklich stimmt. Die Statistik jedenfalls legt das nicht nahe, denn die Zahl der am Bundesrat letztlich gescheiterten Gesetze ist ganz gering, auch wenn Bundestags- und Bundesratsmehrheit unterschiedlich sind.

Nun sagt die Statistik allerdings nichts über das politische Gewicht der verschiedenen Vorlagen aus. Ihr lässt sich auch nicht entnehmen, in wie viele faule Kompromisse sich die politischen Akteure in Bund und

Ländern gegenseitig getrieben haben mögen, so dass am Ende zwar ein Gesetz verkündet werden konnte, das aber zu nichts taugte. Deshalb ist es doch nötig, eine Antwort auf die Frage an Hand der Betrachtung signifikanter Einzelfälle zu versuchen.

Als erstes Beispiel will ich das Zuwanderungsgesetz erwähnen, das dem Bundesrat im Jahr 2002 in trauriger Weise zu besonderer öffentlicher Aufmerksamkeit verholfen hat. Ich will auf die Einzelheiten des Abstimmungsverfahrens im Bundesratsplenum und die Verfassungsgerichtsentscheidung dazu nicht eingehen, weil das für unser heutiges Thema auch nicht relevant ist. Festzuhalten ist aber, dass die Frage der Zuwanderung nicht zu den Problemen zählt, bei denen ausgeprägte, klar definierbare Länderinteressen ausgemacht werden können. Es handelt sich vielmehr um ein Thema, das gesellschaftspolitisch hoch umstritten ist und bei dem die Meinungsbildung im Wesentlichen entlang den Parteigrenzen verläuft. Das Verhalten der Länder im Bundesrat spiegelte somit die parteipolitische Konstellation durchaus wider. In diesem Vorgang erkennen die Kritiker dem entsprechend auch ein instruktives Beispiel für die Rolle des Bundesrates als verlängerter Arm der Bundestags-Opposition.

Aber es gibt mindestens ebenso spektakuläre Fälle, die das Gegenteil belegen, in denen also deutlich wird, dass sich die Führung eines Landes ganz dezidiert dem Versuch einer Vorgabe durch die Bundespartei entzieht. Regelmäßige Beispiele hierfür liefert das Steuerrecht, bei dem ohne den Bundesrat in Deutschland (fast) nichts geht. Als die Regierung Kohl Mitte der 90'er Jahre die Mehrwertsteuer erhöhen wollte, was von der damaligen Opposition unter Führung von Oskar Lafontaine vehement bekämpft wurde, kam das Gesetz im Bundesrat mit den Stimmen des sozialdemokratisch regierten Brandenburgs zustande, weil der Potsdamer Regierungschef Stolpe schlicht das Geld für seine Landeskasse brauchte. Kein Zweifel, dass hier dezidiert Landesinteressen im Bundesrat wahrgenommen wurden, und das trotz des massiven Drucks der Bundespartei. Ein anderes Beispiel ist das Zustandekommen der Steuerreform 2000 mit den Stimmen zweier unions(mit)regierter Länder, diesmal gegen den heftigen Widerstand der Bundes-CDU. In der Presse heißt es, dieser Vorgang sei für die CDU-Vorsitzende Merkel eine nach wie vor wirkungsmächtige Erfahrung. Möglicherweise bildet er auch den Hintergrund dafür, dass die CDU-Führung gerade in diesen Tagen gar nicht erst den Versuch unternimmt, die Unions- Ministerpräsidenten auf Kurs gegen eine weitere Steuerreform der Bundesregierung zu bringen. In der öffentlichen Bekundung ihres Respekts vor der von der Parteilinie abweichenden Position mehrerer Ministerpräsidenten steckt vielleicht auch das (unbewusste?) Eingeständnis von Frau Dr. Merkel, dass es

eben nicht funktioniert, die „Landesfürsten“ auf eine Position festzulegen, die sie mit dem Interesse ihres Landes für nicht vereinbar halten.

Im Ergebnis komme ich daher zu der Einschätzung, dass der Bundesrat in seiner speziellen Konstruktion und Zusammensetzung sowohl geeignet ist, Landesinteressen auf der Bundesebene zu artikulieren und durchzusetzen als auch zu diesem Zweck genutzt wird. Ich kenne auch keine andere Konstruktion, die diesem Zweck besser dienen könnte. Insbesondere direkt oder indirekt gewählte Senatoren würden nach meiner Einschätzung sehr viel konsequenter einer bundespolitischen Vorgabe folgen, als Landesregierungen, die vor allem finanzpolitisch die Interessen des Landes ganz unmittelbar verspüren. Deshalb kann ich nicht nachvollziehen, warum manche Kritiker der Bundesratskonstruktion, die gegen den Bundesrat einwenden, in ihm werde (auch) parteipolitische Obstruktion betrieben, ihn durch ein Senatsmodell ersetzen wollen.

III.

Heißt das zugleich, dass es am deutschen Bundesrat eigentlich gar nichts zu reformieren gibt? Wohl kaum, denn dass sich Deutschland in einer Krise befindet, die auch etwas mit seinem Verfassungssystem zu tun hat, ist offensichtlich. Der Bundesrat ist ein viel zu zentrales Element dieses Systems, als dass er bei Reformüberlegungen außen vor bleiben könnte.

Das Problem ist wohl weniger der Bundesrat an sich, seine Zusammensetzung und seine Arbeitsweise. Es ist der Umfang der Befugnisse, die ihm zugewachsen sind und die damit zusammenhängende Verschränkung der staatlichen Ebenen. In gewisser Weise ist der Bundesrat so zu einem Opfer seines eigenen Erfolges geworden. Ich will erläutern, was ich damit meine.

Als das Bonner Grundgesetz geschaffen wurde, nahm man im Parlamentarischen Rat offenbar an, dass ungefähr 10% der Bundesgesetze im Bundesrat zustimmungsbedürftig sein würden. Bei den übrigen 90% werde sich der Bundestag und damit die von dessen Mehrheit getragene Bundesregierung schon durchsetzen können. Aber bereits in den ersten Jahren der Republik stellte sich heraus, dass es 42% der Bundesgesetze waren, die als zustimmungsbedürftig einzustufen waren. Der Prozentsatz stieg noch etwas weiter und pendelte sich schließlich auf um die 55% ein. Die Ursache hierfür liegt zum einen in einer Reihe von Verfassungsänderungen, die die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes ausdehnten und im Gegenzug neue Zustimmungsrechte des Bundesrates begründeten. Außerdem nahm der Bundesgesetzgeber im Laufe der Jahre prak-

tisch alle Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung für sich in Anspruch und verdrängte den Landesgesetzgeber in einem Ausmaß, das weit über das von den Verfassungsvätern und -müttern vorgesehene hinausging. Damit sind in der Verfassungswirklichkeit zwei zentrale Regel- Ausnahmeverhältnisse des Grundgesetzes in ihr Gegenteil verkehrt worden: Aus der Regel, dass der Bundesrat gegen ein Gesetz nur Einspruch einlegen kann, ist die Ausnahme geworden, wie aus der Ausnahme, dass der Bund die Gesetze erlässt, die Regel geworden ist.

An dieser Entwicklung hat der Bundesrat allerdings einen bedeutenden Anteil, denn ohne seine Mitwirkung hätte sie sich nicht ergeben könne. Die so bereitwillige Aufgabe von Landesgesetzgebungskompetenzen ist auch dadurch zu erklären, dass mit der Abwanderung der Zuständigkeit auf die Bundesebene wegen des Bundesrates und seiner Mitwirkungsrechte ja keineswegs ein völliger Einflussverlust der Länder verbunden ist. Landesinteressen bei der Gesetzgebung wahrzunehmen, bleibt eben möglich, auch wenn sich die Gesetzgebung gar nicht mehr auf der Landesebene abspielt. Diese Feststellung gilt allerdings nur für die Landesregierungen, die Landtage kommen im Bundesrat ja nicht vor.

Deshalb hat es die Bundesratskonstruktion auch erleichtert, dem in Deutschland so ausgeprägten Drang nach gleichwertigen Lebensverhältnissen auch in der Gesetzgebung nachzugeben. Unterschiedliche Regelungen gleicher Sachverhalte werden in Deutschland selbst in Randbereichen von weiten Teilen der Bevölkerung als unerträglich empfunden. Unterschiede in der Einkommensbesteuerung, wie sie zB in der Schweiz Gang und Gebe sind, wären in Deutschland nicht vermittelbar, zumindest geht die Politik davon ganz überwiegend aus. Politik und Verwaltung reagieren natürlich auf diesen Wunsch des Publikums nach Einheitlichkeit: Wo eben es geht, schaffen sie ein Bundesgesetz, das möglichst komplett auch das ganze Ausführungsverfahren mitregelt, wodurch automatisch die Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat ausgelöst wird.

Dabei hätte es die Bundesebene durchaus zum Teil in der Hand, die Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat nachhaltig zu reduzieren. Man müsste nur konsequent auf Verfahrensregelungen in Bundesgesetzen verzichten und könnte so zahlreiche Bundesgesetze zustimmungsfrei machen. Dieser Weg wird aber nur in Ausnahmefällen beschritten. Das legt die Vermutung nahe, dass es bisweilen eher in Kauf genommen wird, mit den Mitwirkungsrechten der Länder umzugehen, als eine Regelung als Bund alleine zu verantworten. Auch hier erweist sich der Bundesrat als willkommenes Forum zur Konsenssuche.

Es ist tatsächlich eine Folge dieser Situation, dass jeder politisch Handelnde in Deutschland, selbst der Bundeskanzler, auch angesichts

evidenter Fehlentwicklungen seine Hände in Unschuld waschen kann: Er würde das Land schon perfekt regieren, hinderte ihn nicht der oppositionsbeherrschte Bundesrat daran! Diese Argumentation ist durchaus keine Schutzbehauptung, denn in der Tat zwingen die Verhältnisse die großen politischen Kräfte in eine permanente informelle Große Koalition, in der jeder alles und damit alle nichts zu verantworten haben.

Es wäre an dieser Stelle reizvoll, sich Gedanken über die Frage zu machen, warum eigentlich der deutsche Wähler durch sein Verhalten bei Landtagswahlen immer wieder genau diese Situation herbeiführt. Es scheint fast ein politisches Naturgesetz zu sein, wonach die politische Kraft, die eine Bundestagswahl gewinnt, dafür alsbald mit dem Verlust der Regierungsmehrheit in den Ländern abgestraft wird und folglich schnell eine Mehrheit im Bundesrat gegen sich hat. Womöglich schaffen sich die Deutschen auf diese Weise die wirksame Opposition, die es im parlamentarischen Regierungssystem ja per definitionem nicht geben kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Bundesrat wegen seiner effizienten Beteiligungsrechte und der in ihm steckenden Möglichkeiten zur Wahrnehmung von Länderinteressen die ohnehin vorhandenen Tendenzen zur Verschränkung und Verflechtung staatlicher Funktionen nachhaltig verstärkt hat. Weil sich die Unitarisierung Deutschlands durch ihn so gut abfedern ließ, hat er sie erst richtig möglich gemacht.

IV.

Damit sind wir bei der Frage, was geschehen muss, um Deutschland handlungsfähiger zu machen und gleichzeitig den Föderalismus in Deutschland bestehen zu lassen.

Erforderlich ist nach meiner Einschätzung, dass die Länder wieder mehr Zuständigkeiten eigenverantwortlich wahrnehmen. Die Unzufriedenheit mit dem föderalen System in Deutschland spiegelt auch wider, dass seine Reduzierung auf bloße Beteiligungsrechte nicht mehr als ausreichende Legitimationsbasis wahrgenommen wird. Nur wenn die Länder auch selbst wieder Politik gestalten, wird ihnen das Recht zuerkannt bleiben, die Politik des Bundes mitgestalten zu dürfen. Das heißt praktisch, dass nennenswerte Gesetzgebungszuständigkeiten an die Länder zurückgehen müssen. Das könnte statt durch die Reduzierung des Katalogs der Bundeszuständigkeiten nach meiner Einschätzung besser und flexibler durch ein verfassungsrechtliches Zugriffsrecht der Länder auf bestimmte Materien bewirkt werden. Einzelne Länder könnten dann trotz bestehenden Bundesrechts abweichendes eigenes Landes-

recht erlassen, das Vorrang hätte. Diese Forderung haben die Länder aufgestellt, allerdings befürchtet der Bund für diesen Fall eine Zersplitterung des Rechts. Ich wäre da eher optimistisch, denn wer von einem solchen Zugriffsrecht Gebrauch machen will, wird sich auf heftige Diskussionen gefasst machen müssen, warum er für das Land eine Abweichung vom Bundesrecht will.

Zum zweiten muss meines Erachtens für die Länder finanzieller Spielraum auf der Einnahmenseite geschaffen werden. Ohne Eigenverantwortung für die Mittelausstattung werden die Länder nicht als eigenständige politische Kräfte wahrgenommen werden. Gerade in der Verantwortung für die finanzielle Belastung der Bürger manifestiert sich politische Eigenständigkeit. Das Risiko dieser Verantwortung müssen die Länder nach meiner Einschätzung auf sich nehmen.

Im Gegenzug könnten die Mitwirkungsrechte des Bundesrates reduziert werden. Wo den Ländern ein Zugriffsrecht auf eine Gesetzgebungsmaterie eingeräumt ist, müsste man ihnen die zustimmende Mitgestaltung des Bundesrechts nicht mehr einräumen. Sie hätten ja – jedes für sich – die Möglichkeit etwas ihren Interessen Gemäßeres als Landesrecht zu erlassen.

Mit diesen und zahlreichen weiteren Fragen wird sich die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung in den nächsten Monaten ausführlich befassen. Welche Folgerungen sie für den Bundesrat und seine Rechte ziehen wird, wird sich zeigen. Dann wird die Funktion des Bundesrates im deutschen Verfassungssystem möglicherweise neu zu analysieren sein.

Alternative Modelle zur Wahrnehmung der Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung

I. Einleitung

Wie andere Bundesstaaten, hat auch Österreich ein parlamentarisches Zweikammersystem¹ mit einer „Länderkammer“. Diese *Länderkammer* heißt ebenso wie in Deutschland „Bundesrat“. Eine *Länderkammer* als Beteiligung der Länder an der Gesetzgebungsfunktion des Bundes gehört – neben der Teilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Ländern – zu den *klassischen und unerlässlichen Strukturmerkmalen eines Bundesstaates*.² Der Bundesrat ist organisatorisch ein Teil der Bundesgesetzgebung, seiner verfassungspolitischen Funktion nach freilich als Organ zur Vertretung der Interessen der Länder gedacht.

Die *Verfassungswirklichkeit* erweckt Zweifel an der Erfüllung dieser Funktion und überhaupt an der *Wirksamkeit des Bundesrates*. In der gesamten Geschichte der Zweiten Republik hat der Bundesrat nur 111mal Einspruch gegenüber tausenden Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats erhoben und hierdurch nur in 12 Fällen eine Änderung der gesetzlichen Regelung erwirkt. Seit 1985 wurde nur mehr zweimal, seit Ende 1994 überhaupt nicht mehr Einspruch erhoben. Die wenigen Anträge auf Erhebung eines Einspruchs, denen dann letztlich kein Erfolg beschieden war, waren bezeichnenderweise idR nicht mit landespolitischen Interessen motiviert. Von der (seit 1985) bestehenden Möglichkeit, Kompetenzverschiebungen zu Ungunsten der Länder abzulehnen, hat der Bundesrat überhaupt noch nie Gebrauch gemacht; er hat vielmehr (bis Ende 2001) in 168 derartigen Fällen seine Zustimmung erteilt.³

1 Rechtsvergleichendes zum Bikameralismus bei *Koja*, R.V.A.P. núm. 35 (II), 1993 und *Schambeck*, Zur Bedeutung des parlamentarischen Zweikammersystems – eine rechtsvergleichende Analyse des „Bikameralismus“, JRP 11 (2003) 87 ff; vgl ferner *Waguet* (1987) und *Bundschuh* (2000).

2 So auch VfSlg 2455/1952.

3 Vgl die Föderalismusberichte des Instituts für Föderalismus(forschung). Die im 12. Föderalismusbericht 1987 (1988), 238 präsentierte Gesamtstatistik wurde vom Verfasser dieses Beitrages (bis Ende 2001) weitergeführt. Siehe die Tabelle im Anhang.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Zusammensetzung einer Länderkammer kann nach verschiedenen Gesichtspunkten erfolgen. In den klassischen Bundesstaaten Schweiz und USA erfolgt sie nach dem Prinzip der Gleichheit der Gliedstaaten im Bund. Folglich hat jeder Gliedstaat gleich viele Mitglieder in die Länderkammer zu entsenden (sog *arithmetisches* Prinzip). Dies kann zur Folge haben, dass sehr volkreiche und große Gliedstaaten mit der gleichen Mitgliederzahl vertreten sind wie kleine oder sogar winzige Gliedstaaten. Um eine solche Disproportion irgendwie aufzufangen, hatte im 19. Jahrhundert im Deutschen Reich die Verfassung von 1871 eine nach Bevölkerungsstärke abgestufte Vertretung der Glieder vorgesehen (sog *geometrisches* Prinzip), und damit den starken Bevölkerungsunterschieden zwischen kleinen Stadtstaaten und großen Flächenstaaten Rechnung getragen. Dem Modell einer abgestuften Repräsentanz sind später auch die Weimarer Reichsverfassung in Deutschland sowie die österreichische Bundesverfassung von 1920 teilweise gefolgt. Hiedurch wird ein Kompromiss zwischen dem mehr föderalistischen Prinzip und dem stärker demokratischen Prinzip einer Vertretung entsprechend der Volksstärke realisiert.

Die Mitglieder des Bundesrates müssen zu dem Landtag, der sie zu wählen hat, wählbar sein, sie müssen diesem Landtag aber nicht angehören (Art 35 Abs 2 B-VG). Darin erschöpfen sich in der Regel auch schon die Beziehungen zwischen dem Landtag und den Bundesratsmitgliedern. Weder kann derzeit der Landtag dem von ihm gewählten Bundesratsmitglied einen Auftrag erteilen, noch ist dieses ihm gegenüber rechenschaftspflichtig. Auch hat normalerweise das Bundesratsmitglied keine Möglichkeit, an den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse teilzunehmen. (Erst in den letzten Jahren ist versucht worden, diesem Kontaktdefizit gegenzusteuern, indem in einzelnen Landtagsgeschäftsbordnungen den Bundesratsmitgliedern des betreffenden Landes die Möglichkeit eröffnet wurde, an den Ausschüssen des Landtages mit beratender Stimme teilzunehmen)⁴.

Zur Verstärkung des Kontaktes mit den Ländern und zur Verstärkung der Möglichkeit der Artikulation der Länderinteressen gilt umgekehrt (seit 1996), dass die Landeshauptmänner berechtigt sind, an allen Verhandlungen des Bundesrates teilzunehmen. Sie sind – nach den näheren

4 Das Rederecht für Bundesräte ist gegenwärtig nur in der Steiermark und in Tirol vorgesehen. Für stärkere und regelmäßige Kontakte zwischen den Mitgliedern des BR und den entsendenden LT trat Präsident Pfeifer (SPÖ, Kärnten) schon 1996 ein (Antrittsansprache 615. Sitzung 12.7.1996).

Bestimmungen der GOBR – auf ihr Verlangen jedes Mal zu Angelegenheiten ihres Landes zu hören.

III. Staatspraxis und „Realverfassung“

Der Bundesrat erfüllt die ihm verfassungspolitisch zugedachte Funktion, Interessenvertretungsorgan der Länder zu sein, seit vielen Jahren kaum⁵. Es besteht heute weitgehende Übereinstimmung darüber, dass sich der *Bundesrat als Institution, die den „Willen der Länder“ in der Gesetzgebung des Bundes einbringen soll, nicht bewährt hat.*⁶

Auf die Funktion einer „zusätzlichen Qualitätskontrolle der Gesetzgebung“⁷ als andere theoretisch denkbare Funktion einer „Zweiten Kammer“ soll im Rahmen dieses Beitrages – themenbedingt – nicht näher eingegangen werden. Allerdings ist es möglich, dass dieser Gesichtspunkt angesichts des bestehenden Defizits in der föderalistischen Funktion des Bundesrats in der Zukunft an Bedeutung gewinnt.⁸

5 Für diesen Befund liefert die politische Praxis immer wieder Beispiele.

- Der Bundesrat stimmte den für den EU-Beitritt notwendigen Verfassungsänderungen zu, obwohl die gleichzeitig versprochene Bundesstaatsreform nicht verwirklicht wurde (vgl. Weiss (1997) 513).
- Der Bundesrat konnte sich auch nicht zu einem Einspruch gegen die PassG Nov 1995 durchringen, obwohl die darin vorgesehene zentralisierte Anfertigung aller Reisepässe in der Bundeshauptstadt auf heftigen Widerstand der Länder stieß (vgl. 20. Föderalismusbericht 1995 (1996) 37 f).
- Ebenso wenig (der von den Vorarlberger Bundesräten beantragte Einspruch wurde mit 33 gegen 16 Stimmen abgelehnt) – beeinspruchte der Bundesrat das QualitätsklassenG BGBl 1995/523, mit dem in Anpassung an gemeinschaftsrechtliche Normen umfangreiche Kontrollaufgaben von den Zollbehörden auf die Bezirksverwaltungsbehörden übertragen wurden (vgl. 20. Föderalismusbericht, 22, 83). Schließlich leistete der Bundesrat auch keinen Widerstand gegen die Politikerbezügereform 1996, obwohl deren Inhalte in einigen Ländern auf heftigen Widerstand stießen und der Bundesrat dieses unter Art 44 Abs 2 B-VG fallende Vorhaben sogar verhindern hätte können (vgl. die Kritik des damaligen Landeshauptmanns von Vorarlberg, Purtscher, SN vom 29.7.1996).

6 So zB ganz deutlich R. Walter, Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung, in: Schäffer/Stolzlechner, Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 41 und 78. Anderer Ansicht offenbar Hummer (1997) 370 f, der sich gegen eine konkurrierende Gesetzgebung durch den Bundesrat ausspricht und meint, dass sich aus der Bundesverfassung kein konkreter Auftrag an den Bundesrat zur Wahrung der Bundesstaatlichkeit ableiten lässt.

7 Vgl. Scheffbeck (1997) 303.

8 In diese Richtung („Vier-Augenprinzip bzw. Qualitäts- und Plausibilitätskontrolle“) plädierte bereits 1996 der damalige (und heutige) Vizepräsident Jürgen Weiss, Kurier vom 20.12.1996.

1. Ursachen der Schwäche des Bundesrates

Die Schwäche des Bundesrates wurzelt rechtlich in der bekannten Bestellungsweise und in den Aufgaben dieses Gesetzgebungskörpers, aber sie hängt natürlich auch und vor allem mit dem politischen System Österreichs zusammen. Wie zuvor gezeigt wurde, gilt für die Bestellung der Mitglieder des Bundesrates die Mischung des sogenannten geometrischen mit dem arithmetischen Prinzip: Die Länder sind – anders als in den meisten anderen Bundesstaaten – nicht mit gleich vielen Mandatarien vertreten, sondern – ähnlich wie in Deutschland – im Verhältnis ihrer Bevölkerungszahl. Dabei gilt eine Mindest- oder Höchstzahl von Abgeordneten pro Land (mindestens drei, höchstens 12). Die Wahl erfolgt durch die Landtage im Verhältnis der Stärke der Landtagsparteien. Die Zusammensetzung kann somit nach jeder Landtagswahl Verschiebungen zwischen den Parteien erfahren. Diese Konstruktion und die politischen Verhaltensweisen haben den Bundesrat völlig unter den Einfluss der politischen Parteien geraten lassen. Aus parteitaktischer Sicht wird der Bundesrat teilweise als „Gehschule für Jungmandatare“ oder als „Austragstüberl für verdiente Parteisoldaten“ verwendet. Daher ist auch schon das böse Wort vom „Rangierbahnhof für Mandate“ verwendet worden.⁹

Nach dem geschilderten Kurationsmodus ist aber jedenfalls klar, dass im Bundesrat ziemlich ähnliche parteipolitische Kräfteverhältnisse herrschen wie im Nationalrat. Der Bundesrat stellt also gleichsam ein Spiegelbild der Parteienstärke im Gesamtstaat dar, wie sie sich aus der Summe der Wahlen zu den einzelnen Landtagen ergibt.

Da die Bundesratsabgeordneten – anders als in Deutschland¹⁰ – keine Landesdelegation mit imperativem Mandat bilden, fühlen sie sich nicht den entsendenden Landtagen und auch nicht den Landesregierungen verpflichtet, sondern sind eher¹¹ den Willensbildungsprozessen ihrer *Parteien auf Bundesebene verbunden*. Das findet auch darin seinen Ausdruck, dass die Abgeordneten zum Bundesrat nicht ländersweise gegliedert sitzen¹², sondern nach der Parteizugehörigkeit, und dass die

9 Man verstehe mich nicht falsch. Dies sind nicht vom Verfasser dieses Beitrages vorgenommene Qualifikationen, sondern Ausdrücke und Charakterisierungen, die in Politik selbst vorgenommen worden sind bzw im Jargon des österreichischen politischen Journalismus üblich geworden sind.

10 Dazu zB *Blanke*, Der Bundesrat im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes, Jura 1995, 57 ff.

11 Es sei betont: eher, dh nicht immer und nicht ausschließlich, aber doch ganz vorwiegend.

12 So aber etwa die Vertreter der Kantone im Ständerat der Schweiz!

Abgeordneten zum Nationalrat und zum Bundesrat (schon seit der 1. Republik) gemeinsam je nach ihrer parteimäßigen Ausrichtung jeweils eine Parlamentsfraktion (Klub) bilden. Dies ist in der Verfassungswirklichkeit für die Befindlichkeit und das Selbstverständnis der zweiten Kammer gewiss ein entscheidender Faktor.

Die Zusammensetzung des Bundesrates kann den nachstehenden Tabellen entnommen werden.¹³

Zusammensetzung des Bundesrates seit 1945

a) *gegliedert nach der Mandatszahl der Bundesländer:*

	19.12.45 bis 15.11.52	16.11.52 bis 6.7.62	7.7.62 bis 7.2.72	8.2.72 bis 9.3.82	10.3.82 bis 8.3.93	9.3.83 bis 19.3.93	20.3.93 bis 6.12.02	ab 7.12. 2002
W	12	12	12	12	12	12	11	11
NÖ	10	9	10	11	12	12	12	12
Stmk	7	7	8	9	10	10	10	9
OÖ	6	7	8	9	11	10	11	11
T	3	3	3	4	5	5	5	5
Knt	3	3	4	4	5	4	5	4
Sbg	3	3	3	3	4	4	4	4
Bgld	3	3	3	3	3	3	3	3
Vlbg	3	3	3	3	3	3	3	3
Gesamt	50	50	54	58	65	63	64	62

¹³ Die Gesamtmandatszahl (auf Grund der Volkszählungsergebnisse) betrug vom 20.3.1993 – 6.12.2002: 64. Sie beträgt ab 7.12.2002: 62 (siehe zuletzt die Entschließung des Bundespräsidenten BGBl II 2002/444).

Zusammensetzung des Bundesrates seit 1945

b) gegliedert nach politischen Parteien:

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Linksblock	Grüne	Gesamt
Dez. 1945-Dez. 1949	27	23	-	-		50
Dez. 1949-April 1953	25	20	4 WdU	1		50
April 1953-Okt. 1954	25	21	3 WdU	1		50
Okt. 1954-Dez. 1954	25	22	2 WdU	1		50
Dez. 1954-Nov. 1955	25	23	2 WdU	-		50
Nov. 1955-März 1957	25	24	1 WdU	-		50
März 1957-Juli 1962	26	24	-	-		50
Juli 1962-Mai 1964	29	25	-	-		54
Mai 1964-Nov. 1967	28	26	-	-		54
Nov. 1967-Nov. 1969	27	27	-	-		54
Nov. 1969-März 1970	26	28	-	-		54
März 1970-Feb. 1972	25	29	-	-		54
Feb. 1972-Nov. 1973	28	30	-	-		58
Nov. 1973-März 1982	29	29	-	-		58
März 1982-März 1983	33	32	-	-		65
März 1983-Nov. 1983	32	31	-	-		63
Nov. 1983-Dez. 1987	33	30	-	-		63
Dez. 1987-Nov. 1988	32	30	1	-		63
Nov. 1988-April 1989	31	30	2	-		63
April 1989-Mai 1989	30	29	4	-		63
Mai 1989-Okt. 1991	30	28	5	-		63
Okt. 1991-Dez. 1991	28	27	8	-		63
Dez. 1991-März 1993	27	26	10	-		63
März 1993-April 1994	27	27	10	-		64
April 1994- Okt. 1994	27	26	11	-		64
Okt. 1994-Jän. 1996	27	25	12	-		64
Jän. 1996-Nov. 1996	26	25	13	-		64
Nov. 1996-Nov. 1997	26	24	14	-		64
Nov. 1997-April 1998	27	23	14	-	-	64
April 1998-Nov. 2000	27	22	15	-	-	64
Nov. 2000-April 2001	28	22	14	-	-	64
April 2001-Dez. 2002	28	23	12	-	1	64
Dez. 2002-März 2003	28	21	12	-	1	62
März 2003-Nov. 2003	29	21	10	-	2	62
Nov. 2003-	28	23	7	-	4	62

Quelle: Das österreichische Parlament, hrsg von der *Parlamentsdirektion* (1997); fortgeführt und ergänzt vom Verfasser.

Lange Zeit (1957-1987) waren im Bundesrat der Zweiten Republik überhaupt nur die (damaligen) beiden Großparteien ÖVP und SPÖ vertreten, seit dem Erstarken der FPÖ in den Ländern kam (ab Dezember 1987) auch ein drittes politisches Lager im Bundesrat hinzu, und in neuester Zeit (seit April 2001) sind auch die Grünen im Bundesrat vertreten.¹⁴ *Der Parteienstaat hat also den Bundesstaat im parlamentarischen System Österreichs weitestgehend überlagert*¹⁵. Die praktische Bedeutung des Bundesrates hängt auch davon ab, ob die großen politischen Lager auf Bundesebene in Konfliktsituation stehen oder in ob sie auf die eine oder andere Art in Form einer Koalition zusammenarbeiten. Im zweiten Fall ist sein Einspruchsrecht praktisch wirkungslos, nur im ersten Fall kann der Bundesrat als ein – schwaches – Oppositionsinstrument wirken. Sein Einspruch verzögert den Mehrheitsentscheid im Nationalrat und hält die Diskussion zeitlich begrenzt offen. So ist zB in der Periode der zweiten „Großen Koalition“ (SP/VP) 1987-1999 die praktische Bedeutung des Bundesrates deutlich in den Hintergrund getreten. Den in Opposition befindlichen politischen Kräften bietet der Bundesrat nur gelegentlich – insbesondere durch das Instrument der dringlichen Anfrage – ein Forum für die Darstellung ihrer oppositionellen Meinung.

Will man die parteipolitische Ausrichtung des Bundesrates positiv sehen, so könnte man auch sagen: Verschieben sich auf Grund der Landtagswahlen die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, so zeichnet sich darin wie in einem Seismographen eine mögliche politische Wende im Bund ab. Dieser politologische Befund hat aber nichts mit der eigentlichen verfassungsrechtlichen Funktion des Bundesrates zu tun.

2. Politische Strategien der Länder

Da der Bundesrat in den meisten Fällen bloß ein suspensiv wirkendes Einspruchsrecht gegen Beschlüsse des Nationalrates hat, wird in der Praxis die Willensbildung des Bundesrates überwiegend von *parteipolitischer Taktik* und nur zu einem geringen Teil von *Länderinteressen* geleitet. Die Länder betrachten daher den Bundesrat auch nicht als eine besonders wirksame Vertretung ihrer Interessen. Sie haben gelernt, ihre

14 Nach den LT-Wahlen 2003 in Tirol und Oberösterreich sind die Grünen mit 4 Mandataren im BR vertreten. Ein Anspruch auf Klubstatus besteht nach der Geschäftsordnung erst ab 5 Mandataren. Am 6.11.2003 wurde gleichwohl den Grünen einstimmig der Fraktionsstatus zuerkannt, womit sie in der Präsidialkonferenz und in den Ausschüssen des BR vertreten sind.

15 Schambeck (1997), Bedeutung 577, spricht vom „Parteienbundesstaat“ bzw vom „Parteienbundesrat“.

Interessen gegenüber dem Bund im außerparlamentarischen Raum geltend zu machen.

Der *Ländereinfluss* wird zum Teil auf *informellen* Wegen, etwa durch (informelle) *Besprechungen*, ferner im Wege des *Begutachtungsverfahrens* und heute zum Teil institutionalisiert durch den Konsultationsmechanismus ausgeübt. Politisch artikulieren sich die Länder gelegentlich durch Resolutionen der Landtage und vielfach durch Interventionen von Landespolitikern beim Bund.¹⁶

Die wichtigste Rolle kommt dabei den Landeshauptmännern zu, die entweder ihren Standpunkt einzeln für ihr Land vertreten oder in Form der „*Landeshauptmännerkonferenz*“ als gemeinsames Sprachrohr der Länderinteressen auftreten. Eine Abstimmung der Länder untereinander und eine Vertretung gegenüber dem Bund auf bürokratischer Ebene erfolgt durch die „*Verbindungsstelle der Bundesländer*“.

Diese Konferenzen sind keine Staatsorgane im rechtlichen Sinn, sie sind aber in der Staatspraxis von besonderer Bedeutung und hohem Einfluss. Vereinzelt wurde sogar gefordert, die Landeshauptmännerkonferenz mit einem Vetorecht auszustatten¹⁷. Jedenfalls war es eine Zeit lang ein erklärtes Bestreben der Länder, die im rechtsfreien Raum (*praeter constitutionem*) agierende Landeshauptmännerkonferenz *im Bundesverfassungsrecht zu verankern*, und zwar auch, wenn dies nur in Form eines konsultativen Organs geschehen sollte. Weil dies die Tendenz zum „Vollzugsföderalismus“ noch verstärkt hätte, wurde sie bisher im Verfassungsrecht nicht institutionalisiert.

3. Der „Geburtsfehler“ des Bundesrates und (bisherige) marginale Korrekturen desselben

Man könnte daher fragen: War der österreichische Bundesrat je zeitgemäß? Die Schwäche des Bundesrates war offenbar ein Faktor jenes Kompromisses, ohne den die österreichische Bundesverfassung 1920 nicht zustande gekommen wäre. Die SPÖ war damals stärker zentra-

16 Dies geschieht gelegentlich auch durch Resolutionen des LT. Wenngleich solche Resolutionen von der Rechtslehre vereinzelt als „absolut nichtig“ bezeichnet worden sind (zB von H. Mayer), ist dies eine durchaus legitime Äußerungsform der Volksvertretung auf Landesebene. Derartige Resolutionen sind nämlich in aller Regel durchaus korrekt als Wünsche an die Landesregierung gerichtet, diese möge dem Bund gegenüber einen bestimmten Interessenstandpunkt des Landes vertreten. Dazu im Einzelnen das (bisher unveröffentlichte) für den Stmk LT erstattete Gutachten von Schäffer, „Interessenartikulation durch den Landtag insbesondere: Welche Beschluss- und Wirkungsmöglichkeiten stehen dem Landtag in Bezug auf Bundesangelegenheiten zur Verfügung?“

17 So zB der niederösterreichische LH Pröll, vgl Kurier vom 20.7.1996.

listisch eingestellt und wollte ursprünglich den Einheitsstaat. Die Christlichsozialen (Vorläufer der heutigen ÖVP) waren stärker in den Ländern (außer Wien) verankert; sie und die Großdeutschen befürworteten den Bundesstaat.¹⁸ Um überhaupt eine Verfassung zustande zu bringen, einigte man sich schließlich auf den Kompromiss eines atypischen, weil schwachen Bundesstaates mit unitarischen Zügen. Der Bundesrat wurde gerade so konstruiert, dass er zwar als Länderkammer bezeichnet werden kann, aber keine sehr starke Position erlangen konnte. Dies ist gleichsam ein „Geburtsfehler“ des Bundesrats. Daran haben bisherige kleinere Reformen der Zweiten Republik (mit geringfügigen Erweiterungen der Befugnisse in den BVG-Novellen 1984/490 und BGBl 1988/431) nicht viel ändern können. Über die Reform des Bundesrates wird daher seit Jahren diskutiert. Gelegentlich tauchte auch wieder der Gedanke der Umwandlung in einen „Ständerat“ auf; diesen Weg hatte ja bereits die B-VG-Novelle 1929 zu gehen versucht (programmatische Einrichtung eines „Länder- und Ständerates“, die jedoch nie aktualisiert wurde¹⁹).

Zur besseren „Rückkoppelung“ des Bundesrates zu den von ihm zu vertretenden Interessen der Länder besteht heute ein erweitertes Rederechts der Landeshauptleute²⁰, so dass der Landeshauptmann sich jederzeit – unabhängig von der Tagesordnung – zu Fragen seines Landes zu Wort melden kann. Das Rederecht wird allerdings in der Praxis selten ausgeübt (vgl die Statistik im Anhang), daher sind hievon kaum nennenswerte Effekte ausgegangen.²¹ Ebenso wenig dürfte das vorgeschlagene Rederecht der Bundesräte im Landtag oder die vorgeschlagene Beiziehung von Länderexperten zu den Ausschussberatungen des Bundesrates²² eine wesentliche Verbesserung bewirken, da eine

18 Man beachte die klaren Worte in der 100. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung (29.9.1920), insb von *Danneberg, Clessin und Seipel*.

19 Der BR sollte nach Art II § 15 ÜG 1929 solange in Funktion bleiben, bis der Ständerat auf Grund des im Art 35 (idF der 2. B-VG-Novelle 1929) vorgesehenen BVG bestellt ist und daher der Länder- und Ständerat einberufen werden hätte können. Alle Änderungen hinsichtlich der Ersetzung des BR durch den Länder- und Ständerat sollten zu eben diesem Zeitpunkt in Wirksamkeit treten. Dazu ist es aber nie gekommen. Das 2. VÜG 1945 StGBI 232 beseitigte den Länder- und Ständerat, indem es in seinem Art III Abs 1 bestimmte, dass der NR die Gesetzgebung des Bundes gemeinsam mit dem BR ausübt. Vgl auch Art III Abs 2 und 3 des 2. VÜG 1945.

20 Durch die Nov der GOBR BGBl 1996/50 wurde das Rederecht der LH dahingehend erweitert, dass diese nun in Angelegenheiten ihres Landes auch zu nicht in Verhandlung stehenden Gegenständen Erklärungen abgeben können (§ 38 Abs 3 GOBR).

21 Überdies hatten die Landeshauptleute auch schon früher kaum Probleme, einen geeigneten Tagesordnungspunkt zu finden; vgl *Zögmertitz* (1997) 448 f und die Praxis bei *Zögmertitz* (2002) 247.

22 Vgl die Ergebnisse der ÖVP-Arbeitsgruppe Bundesratsreform vom 18.11.1993, bei *Weiss* (1997) 517 f.

intensivere Kommunikation zwischen Bundesrat und Ländern auf informeller Ebene sicherlich schon jetzt möglich ist, wenn nur der politische Wille hierfür vorhanden wäre.

Dass heutzutage jene Änderungen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, die zu Lasten der Länder gehen, an eine Zustimmung des Bundesrates gebunden sind (Bundes-Verfassungsnovelle 1984, BGBl 490), hat zwar optisch zu einer staatsrechtlichen Aufwertung des Bundesrates als Verfassungsorgan geführt. Eine echte Stärkung seines politischen Gewichtes ist aber nicht erfolgt²³ und auch künftig nicht zu erwarten, weil die parteipolitischen Rahmenbedingungen im Nationalrat wie auch im Bundesrat, wie schon gesagt, im Wesentlichen sehr ähnlich sind.

IV. Reformansätze

In den letzten Jahren sind zahlreiche, zum Teil gewiss originelle, aber vielfach doch sehr unsystematische Reformideen und Vorschläge präsentiert worden.²⁴ Versucht man die denkbaren Reformansätze zu systematisieren, so ergibt sich folgendes Bild:

Eine Stärkung des Bundesrates könnte auf zwei unterschiedlichen Ebenen ansetzen. Zum einen könnte dem bestehenden Bundesrat durch eine Veränderung und vor allem durch eine Erweiterung seiner Befugnisse eine bedeutendere Rolle im Staatsleben verschafft werden. Ein wirklicher Durchbruch zu realem politischen Einfluss und zur Erfüllung der Rolle eines Interessenvertretungsorgans der Länder könnte aber, wie noch zu zeigen sein wird, nur durch eine institutionelle Reform erreicht werden.

Die rechtspolitische Notwendigkeit einer grundlegenden Reform wird durch jene Stellungnahmen der politischen Praxis unterstrichen, die ultimativ eine *Aufwertung oder ansonsten die Abschaffung* des Bundesrates

23 Bisher hat der BR seine Zustimmung in keinem einzigen Fall versagt, obwohl die Länder beständig über Kompetenzverluste klagen. Vgl. Weiss, Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, in: Schambeck, Bundesstaat und Bundesrat (1997) 516 und die Föderalismusberichte.

24 Eine (ältere) Übersicht nach politischen Parteien gegliedert, bei Kiefer, Die Bundesstaatsreform im Jahre 1993, ÖJPol 1993, 413 (431 f), und in den Informationsblättern des Instituts für Föderalismus (IFÖ) Nr 6/95 und Nr 1/96. Vgl. auch Bussjäger, Der sklerotische Bundesstaat, Modernisierungsprobleme im österreichischen föderalen System, Zeitschrift für Politik 2002, 149 ff.

fordern²⁵. Derartige Äußerungen haben sich seit dem Jahre 2000 neuerlich gehäuft.²⁶

Was die **Forderung nach Abschaffung des Bundesrates** anbelangt, so ist diese rechtspolitische Idee wegen ihrer Radikalität an erster Stelle zu behandeln. Dazu ist freilich Folgendes zu bedenken:

- a) Nach Art 35 Abs 4 B-VG können die (die *Rechtsstellung des Bundesrates* betreffenden) Art 34 und 35 B-VG *nur abgeändert* werden, wenn im Bundesrat – abgesehen von der für die Beschlussfassung überhaupt erforderlichen Stimmenmehrheit – die *Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern* die Änderung angenommen hat. Damit sind die den Bundesrat selbst betreffenden Verfassungsbestimmungen in einem stärkeren Maß gegen Änderungen abgesichert als andere Verfassungsbestimmungen.
- b) Eine viel höhere Hürde besteht aber darin, dass eine *Gesamtänderung* der österreichischen Bundesverfassung – und darunter verstehen Lehre und Rechtsprechung²⁷ bekanntlich den Fall, dass ein grundlegendes Verfassungsprinzip aufgehoben oder wesentlich abgeändert wird – eines obligatorischen Referendums bedarf (Art 44 Abs 3 B-VG). Und dies wäre wohl der Fall, wenn die Beteiligung der

25 So 1997 der damalige Zweite Präsident des Nationalrats Dr. Neisser (vgl SN vom 25.8.1997).

Dieselbe Auffassung wurde schon seit längerem von der FPÖ vertreten (vgl deren damalige Fraktionsführerin im Bundesrat, *Susanne Riess* (Die PRESSE, 16.4.1994), ferner *Susanne Riess*, Der Bundesrat – ein „qualifiziertes Sorgenkind“, in: *Höbels/Mölzer/Sob*, Freiheit und Verantwortung. Jahrbuch für politische Erneuerung, 1994, 148 ff.

Gar für eine ersatzlose Abschaffung plädierte das LIF (siehe IFÖ Nr 1/96). Auch 1999 trat die Bundessprecherin des LIF (Dr. Heide Schmidt – übrigens im Jahr 1987 das erste der FPÖ angehörige Mitglied des Bundesrates –) für die Abschaffung des Bundesrates ein, da die Länderkammer überflüssig geworden sei.

Dieser Vorschlag wurde auch vom Bundessprecher der Grünen (*Van der Bellen*) unterstützt. Er meinte: „... entweder erhält der Bundesrat tatsächliche Kompetenzen oder er soll abgeschafft werden“; von den Regierungsparteien werde die Länderkammer als „nachgeordnete Personalabsteige“ missbraucht (VN vom 12.7.1999).

26 Im Zusammenhang mit Vorschlägen über die Abschaffung bzw Zusammenlegung der Landtage häuften sich auch Wortmeldungen über die Abschaffung oder Aufwertung des Bundesrates. Siehe dazu auch *Polaschek*, Säule der Verfassung oder Nebenraum im Parlament?, Österreichs Zweite Kammer aus der Nähe betrachtet, Juridikum 2/2001, 61 ff.

Im Zusammenhang mit dem im VlbG Landtag geforderten Rederecht der Bundesräte bezeichnete *BR Hagen* (FPÖ, Vorarlberg) den Bundesrat in seiner derzeitigen Form als „Marionettentheater“. Der damalige stv FPÖ-Obmann (damals) Landestatthalter *Gorbach* sprach sich zwar gegen einen Generallandtag aus, trat jedoch für die Abschaffung des Bundesrates ein, da dieser „für die Katz“ sei (Standard vom 11.12.2000).

27 Zu Begriff und Verfahren der Gesamtänderung eingehend *Rill/Schäffer*, Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Kommentierung zu Art 44 B-VG (2001).

Gliedstaaten an der zentralen Gesetzgebung durch den Bundesrat nicht etwa bloß modifiziert, sondern beseitigt würde.²⁸

So ungewöhnlich die Auffassung der Länderkammer in einem Bundesstaat wäre, könnte man immer noch argumentieren, dass das *föderalistische Prinzip* noch nicht preisgegeben ist, wenn nur eine gleichwertige andersartige Repräsentation der Länder im Rahmen der Bundesgesetzgebung gefunden würde.

Als Ersatz für den Bundesrat wurde beispielsweise vorgeschlagen, Bundesgesetze könnten ja den *Landtagen direkt* vorgelegt werden, und das „Nein“ einer gewissen Mindestanzahl von Landtagen könnte jene aufschiebende Wirkung auslösen, die heute einem Einspruch des Bundesrates zukommt²⁹. Hier darf man nicht übersehen, dass dieser Vorschlag das Staatsleben noch wesentlich komplizierter gestalten würde. (Der Vorschlag entspringt wohl einer gewissen Resignation über die realpolitische Bedeutungslosigkeit des Bundesrates und ist auch nur verständlich aus dem Bestreben bestehende politische Blockaden zu überwinden.)

In ihren Konsequenzen wenig durchdacht wirken, wenn man es recht bedenkt, jene im Zuge der allgemeinen Bundesstaatsreformdebatte gemachten Vorschläge, die auf eine Abschaffung bzw Zusammenlegung der Länder abzielen und dabei auch gleich eine Abschaffung des Bundesrates vorschlagen, welcher durch einen „Generallandtag“ ersetzt werden solle.³⁰ Vorgeschlagen war in concreto, einen 40 Mitglieder umfassenden Generallandtag anstelle der neun Landtage (mit derzeit 448

28 Zum Bestand einer Länderkammer als typisches und wesentliches Merkmal eines Bundesstaates vgl VfSlg 2455/1952; *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts 9. Auflage (2000) RZ 412. Vgl auch *Schäffer*, Kompetenzverteilung (1997) 66 und die dort in FN 2 zitierte Literatur.

Besonders verfassungsfern daher die Position des Grünen-AbgNR *Pilz*: „Es wird eine Zukunft ohne Landtage und Bundesrat geben – und es wird niemandem etwas abgehen!“ (Presse vom 22.1.2001, VN vom 23.1.2001).

In ähnlicher Weise ohne Kenntnisnahme von den Grundlagen eines Bundesstaates der LH von Burgenland *Niessl*, der sich vom Österreich-Konvent zwar mehr Länderkompetenzen erwartet und die Bezirkshauptmannschaften zu „echten Bürgerservicestellen“ aufgewertet sehen möchte, zugleich aber „würde [er] die Grundsatzfrage stellen, ob der Bundesrat nicht generell entbehrlich ist.“ (VN vom 13.10.2003).

29 So etwa der zweite Präsident des Nationalrats Dr. *Neisser* (Standard vom 13.5.1994).

30 Die seit dem Jahr 1997 geführte Diskussion über Abschaffung oder Zusammenlegung der Länder erhielt Ende 1999 neuen Auftrieb. In einem (unter Federführung von Univ.-Prof. Dr. *Johannes Pichler* erarbeiteten Konzept war einerseits die Straffung und Verkleinerung unmittelbarer Ländereinrichtungen (Reduzierung der Anzahl der LT-Abgeordneten und der Regierungsmitglieder), aber gleichzeitig auch die Abschaffung des Bundesrates im oben beschriebenen Sinne vorgeschlagen. Einzelheiten darüber im 24. Föderalismusbericht 1999 (2000) und bei *Polaschek*, Föderalismus als Wert. Eine Studie zu Reformmöglichkeiten des österreichischen Bundesstaates (1999).

LT-Abgeordneten) zu installieren und den Bundesrat abzuschaffen. Dieser sog Generallandtag sollte nach dem erwähnten Konzept als ein echtes Gesetzgebungsorgan für die Erlassung einer „harmonisierten“ Landesgesetzgebung zuständig sein. Diese Idee stieß überwiegend auf heftige Ablehnung, zumal auch die angeblichen Kosteneinsparungen kaum nachvollziehbar erschienen. Das Entscheidende ist aber etwas anderes: Man ersieht allein aus der zugedachten Funktionszuweisung, dass hier gar nicht mehr an die Vertretung der Länderinteressen in der Bundesgesetzgebung gedacht wurde (so dass gleichsam „Kraut und Rüben“ durcheinander geworfen wurden). Zu Recht ist diesem in Bezug auf die Staatsfunktionen wenig durchdachten Vorschlag entgegengehalten worden, dass die Schaffung eines solchen Generallandtags dem Ende des Bundesstaates gleichzuhalten wäre.³¹

Manche derartigen Äußerungen waren so bundesstaatsfern, das sie den Gedanken der Abschaffung des Bundesrates systemwidrig mit ganz anders gearteten verfassungspolitischen Vorstellungen verbanden.³²

Angesichts der mit den ersten Forderungen nach seiner Abschaffung ausgelösten „Existenzkrise“ hat der Bundesrat schon im Jahre 1995 selbst ein Reformpaket³³ vorgelegt. Die wichtigsten der hierin enthaltenen Ansätze sowie der anderen in der aktuellen politischen Diskussion

31 *Pernthaler*, Klare Abfuhr für den Generallandtag, TT vom 15.12.2000.

32 Siehe die vorige FN und vgl ferner den schon 1997 gemachten Vorschlag des damaligen ÖVP-Klubobmannes *Khol*. Nach seiner damals vertretenen Auffassung sollte der BR in einen „Rat der Voluntary Organizations“ (freiwilligen nichtstaatlichen Organisationen) umgewandelt werden. Die wenigen föderal-politischen Kompetenzen des BR könnten der Landeshauptmännerkonferenz übertragen werden (TT vom 20./21.12.1997).

Wenig später machten die Wiener Gemeinderäte des Liberalen Forums den Vorschlag, den BR durch mehrere direkt gewählte Regionalparlamente zu ersetzen, denen einzelne regionalpolitische Aufgaben der Länder (wie überregionale Raum- und Verkehrsplanung, Betriebsansiedlung, Tourismuswerbung) übertragen werden könnten (SN vom 11.11.1998) – man sieht, dass den krassen Vorschlägen der wirren Proponenten keinerlei Vorstellung von den eigentlichen Aufgaben einer Länderkammer zu Grunde lag!

Auch der langjährige Finanzsprecher der SPÖ, Univ.Prof. Dr. *Ewald Nowotny*, sprach sich (1999) für eine Abschaffung des Bundesrates aus, da dieser heute keine Funktion mehr zu erfüllen habe, und trat für gewählte Bezirksvertretungen ein (sic!). Kritisch zur gegenwärtigen Konstruktion des BR ferner *Seidl*, Eine Stimme für die Regionen, Standard vom 8.7.1999 und *Traxler*, Armer Bundesrat, Standard vom 14.7.1999.

33 Ein Gesetzesantrag des Bundesrats selbst (159 BlgNR 19.GP) und ein Minderheitenantrag (160 BlgNR 19. GP). Diese Anträge wurden vom NR nicht mehr behandelt, da die Legislaturperiode vorzeitig beendet wurde. Ein Antrag der Vorarlberger Bundesräte (93/A-BR/96), der auf neuerliche Einbringung der in den beiden Anträgen enthaltenen Vorschläge abzielte, wurde vom Bundesrat (unerklärlicher Weise) nicht mehr behandelt. Siehe dazu näher 21. Föderalismusbericht 1996 (1997) 19 f.

vorgebrachten oder denkbaren Reformideen sollen im Folgenden analysiert werden³⁴.

V. Die grundsätzlichen Optionen bei einer Neukonstruktion der zweiten Kammer in einem Bundesstaat

Um die Effektivität des Bundesrates als Länderkammer zu stärken, müsste einerseits dem Bundesrat eine *intensivere Einflussnahme auf die Bundesgesetzgebung* ermöglicht werden, und es müssten andererseits rechtliche Vorkehrungen getroffen werden, die einen *engeren Rückbezug der Mitglieder des Bundesrates zu den Interessen* der von ihnen jeweils repräsentierten Länder gewährleisten.

Das erstgenannte Anliegen betrifft die verfassungsmäßigen Aufgaben und Befugnisse des Bundesrates im Rahmen der Bundesgesetzgebung, das zweite Anliegen hängt sehr wesentlich ab von dem Modus der Bestellung der Mitglieder des Bundesrates sowie auch von dem Modus der Abstimmungen im Bundesrat, nicht zuletzt aber auch von der Frage der zahlenmäßigen Vertretung der einzelnen Länder.

A. Funktionelle Reform (Veränderung und Erweiterung der Befugnisse des Bundesrates)

1. Angesichts des realen politischen Einflusses, der damit verbunden wäre, ist an erster Stelle der Vorschlag zu erwähnen, dem Bundesrat mögen *Mitwirkungsrechte am Bundesbudget* eingeräumt werden³⁵. Es spricht allerdings mehr gegen als für diesen Vorschlag. Eine Mitwirkung der Länder am Bundesbudget ist nämlich nicht systemkonform, wenn man von dem im österreichischen Bundesstaat geltenden *Prinzip der getrennten Haushaltswirtschaften der Gebietskörperschaften* ausgeht. Das Trennsystem entspricht ja auch der im österreichischen Staatsrecht ausgeprägten (grundsätzlichen) Parität von Bund und Ländern. Die Situation zwischen Bund und Ländern ist gleichsam spiegelbildlich und ausgeglichen: einerseits hat der Bundesrat als Länderkammer keinen Einfluss auf das Bundesbudget; umgekehrt unterliegen die Landesbudgets keinem Einspruchsrecht

34 Manche der jüngst unterbreiteten Vorschläge fanden sich bereits in der verfassungspolitischen Diskussion anlässlich der Entstehung der Bundesverfassung, vgl dazu ausführlich *Schefbeck* (1997) 299.

35 Vgl *Riess* (FN 25).

der Bundesregierung, weil sie traditionell nicht in Gesetzesform, sondern als schlichte Landtagsbeschlüsse beschlossen werden. Dieses bestehende System kann damit begründet und gerechtfertigt werden, dass es im Budget nicht um Einnahmenerzielung, sondern um die Verwendung der Einnahmen im eigenen Haushalt geht, und diesbezüglich sollte jede territoriale Einheit in eigener Verantwortung entscheiden können. Will man eine wirksamere Koordinierung der Finanzpolitik der territorialen Einheiten (Gebietskörperschaften) im Bundesstaat erreichen – wofür gute Gründe und europarechtliche Zwänge sprechen, so muss dies auf andere Weise geschehen. Dazu gibt es den allgemeinen Koordinierungsauftrag (Art 13 Abs 2 B-VG) und zu dessen Operationalisierung besteht inzwischen der (innerstaatlicher österreichische) Stabilitätspakt.³⁶

2. Ein zentraler Ansatzpunkt für Überlegungen zur Aufwertung des Bundesrates muss seine Rolle im Rahmen der Bundesgesetzgebung sein.
 - a) Eine besonders wirksame Stärkung des Bundesrates könnte erreicht werden, wenn ihm entweder hinsichtlich *aller Gesetzesbeschlüsse* des Nationalrats oder zumindest in bestimmten bundesstaatlich *wichtigen Bereichen* ein *Zustimmungsrecht (absolutes Veto)* eingeräumt würde. Zu denken wäre im zweiten Falle etwa an
 - jene Materien, die von den Ländern zu vollziehen sind oder für deren Vollziehung sie den Aufwand tragen³⁷ und jedenfalls an
 - den gesamten Bereich des Finanzausgleichs.³⁸ Ein solches Recht wird vom Bundesrat selbst schon seit längerem verlangt. Damit würde der Bundesrat zu einer wirkungsvollen zweiten Kammer der Bundesgesetzgebung.

36 Siehe dazu insb *Schäffer*, Konsultationsmechanismus und innerstaatlicher Stabilitätspakt. Haushaltsdisziplin und Gesetzesverantwortung im Bundesstaat, ZÖR 56 (2001) 145 ff sowie *Primosch*, Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus (2000).

37 Ein absolutes Vetorecht des BR bei Bundesgesetzen, die den Ländern Kosten verursachen, schlug der Sbg LT Präsident *Schreiner* vor (Salzburger Landeskorespondenz 11.9.1996).

38 Vgl 160 BlgNR 19. GP (= Antrag der Bundesräte *Schambeck*, *Hummer*, *Weiss*, Nr. 85 A-BR/94 vom 20.12.1994); neuerlich gefordert von *Schambeck* (ÖVP, NÖ) in seiner Antrittsansprache als BR-Präsident (im ersten Halbjahr 1997, 629. Sitzung). Die Ausweitung der Zustimmungsrechte wurde damals auch von der Landtagspräsidentenkonferenz unterstützt (vgl 20. Föderalismusbericht, 21 bzw OÖ-Nachrichten vom 2.7.1997). Ein Zustimmungsrecht, insb in wichtigen Fragen wie dem Finanzausgleich forderte dann wieder BR Hösele (ÖVP, Steiermark) (SN vom 16.1.2001). Ein absolutes Veto (für Verfassungsänderungen, für Regelungen im Finanzausgleich sowie für Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder) fordert jüngst der Vorschlag des NÖ LT-Präsidenten *Freibauer* (vom 10.11.2003; siehe unten bei FN 64).

Eine völlig paritätische Situation der beiden Kammern des Bundesparlaments wäre gegeben, wenn eingebrachte Gesetzesanträge in beiden Kammern gleichzeitig und parallel behandelt werden könnten.

Im Falle einer Erweiterung der Zustimmungsrechte des Bundesrats liegt es nahe, besondere *verfahrensmäßige* und *organisatorische* Vorkehrungen für jene Fälle zu treffen, in denen der Nationalrat einen Einspruch des Bundesrates nicht einfach durch Beharrungsbeschluss überwinden kann. Hier sollte – nach bundesdeutschem Muster – in einem *Vermittlungsausschuss* nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht werden. Für eine derart ausgearbeitete Kompromisslösung wäre sodann in beiden Kammern eine neuerliche Beschlussfassung vorzusehen.³⁹ Ein Vermittlungsausschuss und sein Verfahren bedürften zweifellos einer verfassungsrechtlichen Grundlage.

b) Eine andere – schwächere – Regelungsalternative bestünde schließlich in einem qualitativen **Ausbau des Einspruchsrechtes** (also des derzeit bloß suspensiven Vetos), falls man sich nicht zum Ausbau der Zustimmungsrechte entschließen kann. Hier sind naturgemäß *verschiedenste verfahrensmäßige Ausgestaltungen* denkbar.

- In diesem Zusammenhang könnte zunächst daran gedacht werden, die Beschlussfassungsvoraussetzungen für einen Beharrungsbeschluss des Nationalrates im Gefolge eines Einspruchs des Bundesrates an jene Mehrheit zu binden, mit der der Bundesrat den Einspruch erhoben hat. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass im Fall eines mit einfacher Mehrheit gefassten Einspruchs des Bundesrates für den Beharrungsbeschluss des Nationalrates ebenfalls nur die einfache Mehrheit erforderlich wäre, ein mit 2/3-Mehrheit gefasster Einspruch des Bundesrates aber einen Beharrungsbeschluss des Nationalrats gleichfalls mit 2/3-Mehrheit erfordern würde.
- Mehr Gewicht könnte dem Einspruch des Bundesrates vor allem dadurch verliehen werden, dass man überhaupt festlegt,

39 Die Einführung eines solchen Vermittlungsausschusses wurde schon vor geraumer Zeit vom damaligen Vizepräsidenten *Schambeck* (ÖVP) urgiert, ist mittlerweile offizielle Position der ÖVP-Bundesratsfraktion (vgl. IFÖ Nr. 6/95) und wird auch von der FPÖ unterstützt (vgl. *Presse/Rechtspanorama* vom 11.12.1995 und VN vom 2.10.1996). Siehe ferner den diesbezüglichen Antrag der Bundesräte *Kapral, Bösch, Tremmel* und Kollegen für eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung (89/A-BR/95 vom 29.11.1995). Jüngst wieder der Vizepräsident des BR *Weiss* (VN vom 16.10.2003).

ein *Beharrungsbeschluss* des Nationalrats bedürfe *stets einer qualifizierten Mehrheit* (zB einer 2/3- oder 3/5-Mehrheit oä). Wird eine solche nicht erreicht, so käme kein Bundesgesetz zustande. (Für einen solchen Fall könnte allenfalls daran gedacht werden, den Bundespräsidenten zu ermächtigen, über einen Gesetzesbeschluss, der zwar die Mehrheit des Nationalrats, nicht aber die des Bundesrats gefunden hat, eine Volksabstimmung anzuordnen.)

- Denkbar wäre freilich auch, dieses qualifizierte Einspruchsverfahren auf bestimmte Gesetzesbeschlüsse zu beschränken oder auf eine den Widerspruch zu Landesinteressen darlegende Begründung des Einspruchs oder auf den Fall einer besonders qualifizierten Mehrheit beim Einspruch des Bundesrates zu konzentrieren.
- c) Im Gespräch war auch schon – für besondere Fälle – eine Variante, die in der **Umkehrung des Verhältnisses von Gesetzesbeschluss und Einspruchsrecht** zwischen Nationalrat und Bundesrat bestehen könnte: Anstelle der in Österreich wenig funktionstauglichen Grundsatzgesetzgebung des Bundes sollte heutzutage besser und moderner eine Kompetenztype „Ziel- bzw. Grundlagengesetzgebung“ zur Anwendung gelangen.⁴⁰ Für die Erlassung von **Grundlagengesetzen** könnte in der Zukunft als 1. Kammer der **Bundesrat zuständig** sein; sein Beschluss könnte einem (bloß) nachträglichen Einspruch des Nationalrats unterliegen. Eine primäre Beschlussfassung des Bundesrates über das Grundlagengesetz würde einer stärkeren Selbstkoordination der Länder entsprechen und könnte der Erfahrung der Länder entgegenwirken, dass mit Grundsatzgesetzen die Zuständigkeit der Länder zur Ausführungsgesetzgebung ausgehöhlt wird.⁴¹
- d) Erwähnt sei in diesem Zusammenhang schließlich die Anregung, dass man dem Bundesrat die *flexiblere Handhabung des Einspruchsrechtes ermöglichen* sollte, so zwar dass er auch bloß **Teile eines Gesetzesbeschlusses beeinspruchen** könnte⁴².

40 Vgl. den auf Schäffer zurückgehenden Vorschlag in: Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission) (hrsg. vom Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst) (oJ, Wien, Mai 1991).

41 Vorschlag des ÖVP-Fachausschusses Föderalismus und Verfassung vom 4.3.1993.

42 So schon vor längerer Zeit die ÖVP-Bundesratsfraktion, vgl. IFÖ Nr. 6/95 und Präsident Schambeck (ÖVP, NÖ) in der 621. Sitzung (1997).

Gegenwärtig kann – nach herrschender Lehre und Staatspraxis⁴³ – der Gesetzesbeschluss des Nationalrats nur als Ganzes beansprucht werden, auch wenn sich die Bedenken bloß gegen einen Teil oder eine einzelne Bestimmung desselben richten. Die im letzten Jahrzehnt immer häufiger gewordenen „Paketgesetze“ (Sammelgesetze), die von der Regierungspolitik für die zügige Umsetzung ihrer Reformprogramme als notwendig angesehen und eingesetzt werden, führen dazu, dass der Bundesrat in zeitlicher oder sachlicher Hinsicht in Zugzwang gebracht und vom Nationalrat gleichsam an die Wand gedrückt wird. Will er nicht zum ungeliebten und viel gescholtenen „Neinsager“ zu zweifellos wichtigen und berechtigten Reformen werden, so muss er mit dem Paket auch höchst kritikwürdige Lösungen „schlucken“, die als Einzelgesetz oder Einzelnovelle nicht ohne weiteres durchgehen. Ob eine solche Vorgangsweise überhaupt verfassungskonform ist, mag fraglich sein, zumal sie im Ergebnis auf eine Ausschaltung des Bundesrates hinausläuft.⁴⁴ Die Junktimierung nicht wirklich zusammengehörender Gegenstände der Gesetzgebung wird auch im Staatsrecht anderer europäischer Staaten als unzulässig oder zumindest verfassungsrechtlich bedenklich angesehen.⁴⁵ Das leidige Problem der „Sammelgesetze“ ist mittlerweile auch bei Österreichischen Verfassungskonvent zur Sprache gebracht worden.

-
- 43 Ob sich der Beschluss des BR auf den vom NR gefassten Gesetzesbeschluss als Ganzes zu beziehen hat, ist in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich geregelt. (In den Abstimmungen des BR kann zwar nach § 54 Abs 6 GOBR eine getrennte Abstimmung über bestimmte Teile eines Antrags verlangt werden, im § 58 GOBR, der von den Beschlusserfordernissen des BR handelt, ist aber eine Teilung des Beschlusses bei Einsprüchen oder Zustimmungen nicht vorgesehen.) Soweit es sich um das Zustimmungsgesetz des BR nach Art 44 Abs 2 B-VG handelt, spricht der Wortlaut dieser Bestimmung dafür, dass der Gesetzesbeschluss als Ganzes Gegenstand der Entscheidung des BR sein soll. Dies wird teleologisch durch die Überlegung bekräftigt, dass der Gesetzesbeschluss des NR ein Sinn Ganzes bildet und es daher dem BR nicht anheim gestellt sein kann, aus dem Gesetzesbeschluss des NR einen von diesem nicht gewünschten Torso zu machen. (Anders lägen die Dinge freilich, wenn ein Vermittlungsverfahren vorgesehen wäre). So *Rill/Schäffer*, Bundesverfassungsrecht. Kommentar, Kommentierung zu Art 44 B-VG, Rz 7.
- 44 Die Regelungstechnik wurde daher auch bereits mehrfach kritisiert; durch die Einbeziehung von Regelungen in eine Sammelnovelle werden einzelne Gesetze „immunisiert“, weil ein Einspruch oder gar eine Versagung der Zustimmung das ganze Gesetzespaket (oft ein Budgetsanierungspaket) in Frage stellen würde – was mitunter nicht im Interesse der Länder liegen würde. Vgl IFÖ Nr 2/2001 und 26. Bericht über die Lage des Föderalismus 2001 (2002) 87.
- 45 Unzulässig ist die Verbindung zweier Themen bei Gesetzesreferenden in der Schweiz. Schwere Bedenken gegen die Technik der Paketgesetze (besonders in der Form der Budgetbegleitgesetze) zB auch in Deutschland und Spanien; vgl *Groepf*, Haushaltsrecht und Reform (2001) 95, 192, 315 f und *Raúl Bocanegra Sierra*, Observaciones sobre el régimen jurídico de la empresa nacional Santa Bárbara y la posible inconstitucionalidad de las leyes de acompañamiento de los presupuestos, in: *Francisco Sosa Wagner* (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo (Valencia 2000) II, 2549 (insb 2564 ff).

3. Hinsichtlich der parlamentarischen Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration wurde vorgeschlagen, dem Bundesrat analog zur Stellung des Nationalrates ein vetoartiges Widerspruchsrecht einzuräumen, falls Mitglieder der Bundesregierung von Stellungnahmen des Bundesrates zu Vorhaben der EU abweichen wollen und diese Vorhaben Angelegenheiten betreffen, auf die innerösterreichisch Art 44 Abs 2 B-VG anwendbar wäre⁴⁶.
4. Wirkungsvoll ließe sich die demokratische Rückkoppelung des Bundesrats verbessern, indem dem Bundesrat – gleich dem Nationalrat – die Befugnis zur Anordnung von *Volksbefragungen* eingeräumt würde⁴⁷.
5. Wenig zu halten wäre hingegen nach den Erfahrungen der letzten Jahre von dem Gedanken, auch dem Bundesrat das Kontrollinstrument der *Untersuchungsausschüsse* zu geben⁴⁸. Die Vervielfachung paralleler politischer Kontrollinstrumente ist nämlich nicht unbedingt geeignet, die politische Kultur zu heben, sondern begünstigt eher die „Medienjustiz“ und damit eine Gefährdung rechtsstaatlicher Standards.
6. Zur Debatte gestellt wurde ferner eine Stärkung des Bundesrates bei der (*Mitwirkung an der*) *Kreation anderer Staatsorgane*, insbesondere eine Erweiterung der dem Bundesrat hinsichtlich der wichtigsten Rechtskontrolleinrichtungen eingeräumten Vorschlagsrechte. Systemgerecht wäre in der Tat eine stärkere Beteiligung des Bundesrates an der Wahl der Volksanwälte oder die Wahl des Vizepräsidenten des Rechnungshofs, zumal beide Organe nicht nur für den Bund, sondern funktionell auch für die Länder tätig werden.⁴⁹

Dem bundesstaatlichen Aufbau besonders entsprechend wäre es, wenn der Bundesrat *für den Verfassungsgerichtshof und für den Verwaltungsgerichtshof Vorschläge* jeweils hinsichtlich der Hälfte der Mitglieder machen könnte. Die Ernennung der Richter dieser Gerichtshöfe sollte wohl weiterhin dem Bundespräsidenten obliegen. Mit den erwähnten Vorschlagsrechten würde aber dem Umstand Rechnung getragen, dass diese beiden Höchstgerichte sowohl für den Bund als auch für die Länder tätig werden und somit eine im Bundesstaat wesentliche „Klammer“ dar-

46 Vgl 159 BlgNR 19. GP.

47 Vgl 159 BlgNR 19. GP.

48 Vgl Antrag der Bundesräte *Kapral* ua, 89/A-BR/95 vom 29.11.1995.

49 Vgl 159 BlgNR 19. GP. Vorschlag wiederholt von *Schambeck* (Antrittsansprache als BR-Präsident im 1. Halbjahr 1997, 621. Sitzung)

stellen, die durch einheitliche Rechtsprechung den Rechtsstaat zusammenhält⁵⁰.

7. Im Rahmen der Bundesratsreformdiskussion wurde auch die Einführung eines *Inkorporationsgebotes* vorgeschlagen, welches zumindest für das System der Kompetenzverteilung im B-VG gelten solle⁵¹. Dies wäre sowohl aus föderalistischer wie auch aus verfassungsrechtlicher Sicht jedenfalls zu begrüßen. Es besteht aber kein unmittelbarer Zusammenhang zur Aufwertung des Bundesrates an sich, weshalb dieser Vorschlag hier nicht weiter verfolgt werden soll.
8. Ebenso systemfremd – wenngleich in ganz anderer Weise – erscheint der Vorschlag, der Bundesrat solle im Einvernehmen mit dem betroffenen Nationalratsausschuss offensichtliche *Schreib- und Druckfehler sowie sprachliche Mängel* von Gesetzesbeschlüssen des Bundesrates vor deren Veröffentlichung im BGBl *korrigieren* dürfen⁵². Wenn selbst engagierte Vertreter des Föderalismus in Österreich⁵³ die Betrauung des Bundesrates mit „Lektoratsfunktionen“ als Aufwertung ansehen, ist dies leider ein Zeichen, wie sehr die geringe realpolitische Bedeutung des Bundesrats selbst bei seinen Mitgliedern ein resignativ anmutendes Föderalismusverständnis bewirkt hat.

B. Institutionelle Reform (Bestellung des Bundesrates)

Eine echte Reform hätte außer den Befugnissen vor allem auch die Kreation und Zusammensetzung des Bundesrates zu betreffen. Manche institutionelle Fragen lassen sich freilich nicht ganz losgelöst von funktionellen Vorstellungen (hinsichtlich der mit der Institution verbundenen Aufgaben) diskutieren.

1. Kreationsmethode (Beschickung des Bundesrates)

Für den Bestellungsmodus kommen grundsätzlich drei Möglichkeiten in Betracht:

- die direkte Wahl durch das Landesvolk,

50 Bis zur B-VG-Novelle 1929 kam dem Bundesrat diese Kompetenz auch zu.

51 Vgl 159 BlgNR 19. GP.

52 Vgl 159 BlgNR.

53 Der Vorschlag wurde vom ehemaligen langjährigen Vizepräsidenten des BR, Prof. Schambeck, begrüßt; vgl Wiener Zeitung vom 6.5.1997.

- die Wahl durch die Landtage oder
 - die Entsendung von Vertretern durch die Landesregierungen.
- a) Die *Wahl der Mitglieder des Bundesrates durch das Landesvolk (Direktwahl)* hätte den Vorteil der direkten demokratischen Legitimation dieser Abgeordneten durch das Landesvolk. Diese Art der Bestellung würde etwa dem System der Bildung des US-Senates entsprechen. Für das österreichische politische System wäre freilich zu befürchten, dass gerade dieser Bestellungsmodus den Bundesrat unter Umständen vollends zu einem Organ der Parteipolitik und zu einem Spiegelbild des Nationalrats macht. Dem könnte man eventuell dadurch entgegenwirken, dass gerade für die Direktwahl der Mitglieder des Bundesrats ein System der Persönlichkeitswahl vorgesehen wird. Es wäre zu erwarten, dass sich derart gewählte Mitglieder des Bundesrates eher unmittelbar an den Interessen des Elektors als an parteipolitischen Bindungen orientieren. Es ist aber zu bedenken, dass in einem solchen System ein imperatives Mandat, wie es zur Stärkung der Funktion des Bundesrates als Länderkammer immer wieder ins Gespräch gebracht wird, schwer vorstellbar ist, weil es mit dem Sinn einer Direktwahl im Widerspruch stünde.
- b) Die *Wahl der Mitglieder des Bundesrates durch die Landtage (indirekte Wahl)* entspricht dem derzeitigen Rechtszustand. Dieser Bestellungsmodus hat zur Folge, dass sich im Bundesrat die Kräfteverhältnisse der einzelnen Landtage widerspiegeln, was als Argument für die mittelbar-demokratische Legitimation des Bundesrates gilt, aber die Wahrnehmung der Landesinteressen nicht unbedingt fördert.

Dieser Bestellungsmodus begünstigt die parteipolitische Orientierung der Mitglieder des Bundesrates und entfremdet sie der Wahrnehmung der Länderinteressen. Um diesen Effekten entgegenzuwirken, hat man erwogen, *diesen Bestellungsmodus mit einem – allenfalls auch nur teilweise wirksamen – imperativen Mandat zu verbinden*. Das würde bedeuten, dass die Mitglieder des Bundesrates bei Abstimmungen, zumindest in bestimmten Fällen, an Aufträge eines anderen Organs gebunden wären. Juristisch wäre dies wohl noch nicht als Gesamtänderung der Bundesverfassung iSd Art 44 Abs 3 B-VG zu werten⁵⁴. Verfassungspolitisch wirft eine solche Konstruktion jedoch bei näherer Betrachtung zahlreiche weitere Fragen auf.

⁵⁴ Ebenso Pernthaler/Rath-Kathrein (1995) 197.

Welches Organ soll berechtigt sein, den Mitgliedern des Bundesrates derartige Aufträge zu erteilen?

In Frage kämen am ehesten die Landtage, da eine Befugnis der Landesregierungen, den von den Landtagen gewählten Mitgliedern des Bundesrats Aufträge zu erteilen, in einem parlamentarischen System nur schwerlich vorstellbar wäre. Aber auch sonst wirft dieses Konzept eine Reihe von Problemen auf. So stellt sich etwa die Frage, ob die Landtage überhaupt, insbesondere zeitlich in der Lage wären, derartige Aufträge zu erteilen, da sie sich diesfalls mit all jenen Fragen auseinandersetzen müssten, die im Rahmen der Bundesgesetzgebung eine Rolle spielen. Dem könnte etwa dadurch begegnet werden, dass den Landtagen zwar die Möglichkeit eingeräumt wird, solche Aufträge zu erteilen, dass diese Befugnis aber nicht immer ausgeübt werden muss, sodass die Mitglieder des Bundesrates im übrigen ungebunden wären.

Eine solche Regelung hätte einige ungewöhnliche Konsequenzen: Wenn nämlich nicht alle, sondern nur einige Landtage derartige Aufträge erteilen, wäre die Diskussionsfähigkeit der davon betroffenen Mitglieder des Bundesrates von vorneherein eingeschränkt, wenn nicht sogar beseitigt, die der anderen Bundesräte hingegen nicht.

Einer Regelung bedürfte auch die Frage, was zu geschehen hat, wenn sich ein Mitglied des Bundesrates nicht an die ihm erteilten Aufträge hält. Hier wäre etwa daran zu denken, dass ein solches Verhalten entweder unmittelbar mit Mandatsverlust sanktioniert wird oder zumindest zur Folge hat, dass das betreffende Mitglied abberufen werden kann (*recall*), was denn doch eine weitreichende Folge wäre. Eine weitere ungewöhnliche Konsequenz dieses rechtspolitischen Vorschlags könnte darin liegen, dass auch ein Mitglied des Bundesrates, dessen Partei bei der Abstimmung im Landtag über den zu erteilenden Auftrag in der Minderheit geblieben ist, nunmehr im Bundesrat an den von der Landtagsmehrheit erteilten Auftrag gebunden wäre. Das erscheint politisch schwer erträglich; man erblickt darin die Gefahr, dass im Falle eines derartigen gebundenen Mandats die Mitglieder des Bundesrates gewissermaßen zu „Parlamentariern zweiter Klasse“ degradiert würden.

Insgesamt erscheint das Modell eines imperativen Mandats daher wenig Aussicht auf Verwirklichung zu haben, wenn man nicht eine ganz andere Bundesratskonstruktion wählt.

- c) Verfassungspolitisch besteht schließlich die Möglichkeit, sich am Beispiel des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland zu orientieren. Diesem wird ja im allgemeinen attestiert, dass es sich dabei um eine recht effektive Vertretung der Länderinteressen handelt.

Dementsprechend wären in den Bundesrat *Mitglieder oder sonstige Vertreter der Landesregierungen* zu entsenden.⁵⁵ Auch hier handelte es sich um indirekt legitimierte Mitglieder der zweiten Kammer. Der Vorteil dieses Modells liegt in einer geschlossenen, also „kompakten“ Vertretung der Interessen des jeweiligen Landes gemäß seiner jeweils aktuellen politischen Ausrichtung.

Es kann und soll nicht aber verkannt werden, dass bei einer solchen Ausrichtung des Bundesrates dieser gleichsam zum Politik-Instrument der zweitstärksten politischen Kraft im Land werden kann, was sich politologisch entweder als „Blockade“-Politik oder als eine „verschleierte Große Koalition“ werten lässt.

Auch bei diesem Modell kann das Problem auftreten, dass die Regelung für die Mitglieder der Landesregierungen sehr zeitaufwendig werden kann. Dem könnte man (wie in Deutschland) dadurch begegnen, dass mit einem *imperativen Mandat ausgestattete Vertreter der Landesregierungen* in den Bundesrat entsendet werden (Bundesrat als „Delegationen-Parlament“). Im Hinblick auf ihre Stellung im Verfassungsgefüge kämen dafür durchaus auch Spitzenbeamte der Länder (insbesondere die Landesamtsdirektoren) in Betracht. Tatsächlich hat dieses Modell in Deutschland zur hohen Qualität der parlamentarischen Diskussion im Bundesrat wesentlich beigetragen. Gegen dieses rechtspolitische Modell wird in der öffentlichen Diskussion in Österreich gerne eingewendet, dass es gegenüber der derzeit geltenden Situation zu einer radikalen „Entparlamentarisierung“ führen würde. Dieses Argument kann aber sehr schnell als ein Scheinargument entlarvt werden, weil sowohl die Mitglieder der Landesregierungen als auch die gegenwärtigen Mitglieder des Bundesrates von den Landtagen gewählt werden. Die (indirekte) demokratische Legitimation der letzteren ist daher um nichts besser als jene der Landesregierungen.

Fasst man die Übersicht über die grundsätzlich denkbaren Varianten zur Bestellung der Mitglieder des Bundesrates mit ihren Vor- und Nachteilen zusammen, so könnte man unter Umständen doch zu folgender Neubewertung gelangen:

55 So ähnlich der Vorschlag von Walter (FN 6), den Bundesrat mit Personen „aus der politischen Führungsschicht der Länder“ zu beschicken, damit Verfassungsrecht und Verfassungsrealität nicht zu weit auseinanderklaffen.

Konsequenter als die bestehende Regelung (indirekte Legitimierung, Wahl durch die Landtage) wäre nach Ansicht mancher eine **Direktwahl**⁵⁶ der Mandatare, die ja ohne weiters gemeinsam mit der Landtagswahl (dh zum selben Zeitpunkt wie die Landtagswahl) durchgeführt werden könnte.⁵⁷ Mit der Direktwahl wäre überdies ein demokratiepolitisch erwünschter Akzent in Richtung Persönlichkeitswahl verbunden, und der Wähler im Bundesland würde so verstärkt am bundespolitischen Prozess beteiligt.

2. *Andere Sitzverteilung*

In der rechtspolitischen Debatte ist auch mehrfach das Argument aufgetaucht, dass im Sinne eines echten Föderalismus die Sitzverteilung zwischen den Ländern

- *weniger stark differieren sollte*⁵⁸ oder
- *überhaupt jedes Land durch gleich viele Abgeordnete im Bundesrat vertreten sein sollte*⁵⁹.

56 Für die Direktwahl traten bereits 1994 bzw 1995 die SPÖ und die Grünen ein (vgl eine Presseunterlage der SP-Fraktion vom 27.1.1994 sowie die IFÖ Nr 6/95 und Nr 1/96). Die SPÖ hat darauf hingewiesen, dass der BR nicht die Interessen der einzelnen Länder als solche, sondern die Interessen der Gesamtheit der Länder zu vertreten habe, dies jedoch damals systemwidrig mit der Idee verbunden, der BR solle auch zur Wahrnehmung gesamtstaatlicher Interessen gegenüber den Ländern dienen (etwa durch Interpellation der Landeshauptmänner im BR); vgl SPÖ-Bundesrat *Konecny*, Wiener Zeitung vom 15.9.1994.

1999 hat sich neben dem Tiroler LT-Präsidenten *Mader* (ÖVP) auch Bundesrat *Gasteiger* (SPÖ, Tirol) für eine Direktwahl der Bundesräte ausgesprochen. Siehe dazu *Sprenger*, Die ungeliebte Länderkammer, TT vom 28.7.1999.

Im 2000 hat der damalige BR-Präsident *Payer* (SPÖ, Burgenland) ua zur schon länger diskutierten Aufwertung des BR Stellung genommen; er hat dabei (neuerlich) die Schaffung eines gebundenen Mandats abgelehnt, sich jedoch – wie schon früher – für eine Direktwahl der Bundesratsmitglieder ausgesprochen (608. Sitzung des BR 25.1.1996 und 667. Sitzung des BR 19.7.2000).

Das Eintreten für die Direktwahl ist offenbar weiterhin eine Position der SPÖ (so der damalige geschäftsführende SPÖ-Klubobmann *Kostelka* im Rahmen von Vorschlägen für die Reform des Bundesstaates, VN vom 23.1.2001).

57 Zu verfassungspolitischen Bedenken gegen eine Direktwahl der Bundesräte siehe IFÖ Nr 3/96.

58 Eine ÖVP-Arbeitsgruppe „Bundesstaatsreform und direkte Demokratie“ hat vorgeschlagen, dass bei der Sitzverteilung nur mehr zwischen Ländern mit mehr als 1 Million Einwohnern (Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien), ferner Ländern mit mehr als 500.000 Einwohnern (Kärnten, Tirol) und Ländern mit weniger als 500.000 Einwohnern unterschieden werden sollte (21.3.1993). Dieser Vorschlag hätte aber an der gegenwärtigen Größe des Bundesrates und den Stärkeverhältnissen nichts geändert.

59 Diesen Vorschlag vertritt vor allem die FPÖ: Statt der bisher indirekt gewählten Bundesräte soll jedes Land vier Vertreter entsenden – drei Landtagsmitglieder und den Landeshauptmann (Rechtspanorama, 11.12.1995 bzw IFÖ Nr 6/95). Ähnlich auch der Vorarlberger Landtag in seiner Resolution vom 5.6.1996 (vgl IFÖ Nr 3/96).

Damit würde verhindert, dass der Bundesrat nur ein durch Zufälligkeiten verzerrtes Abbild der politischen Kräfteverhältnisse im Nationalrat ist. Dies könnte naturgemäß vor allem im Interesse der kleineren Länder liegen, und es würde in der Tat die Parität der Länder unterstreichen (wie in der Schweiz oder in den USA). Eine solche Lösung würde dem Bundesrat im politischen Prozess gewiss einen anderen Stellenwert und damit ein anderes Gewicht geben. Es ist wohl unbestreitbar, dass das System der paritätischen Vertretung dem Charakter einer Länderkammer eher entspricht⁶⁰ und insbesondere der Tendenz zum „Parteienbundesrat“ entgegenwirken könnte.

3. *Änderungen im Abstimmungsmodus*

Für den Modus der Abstimmungen im Bundesrat kommen grundsätzlich zwei Systeme in Betracht, nämlich die individuelle Abstimmung der Mitglieder oder eine länderspezifische geschlossene Abstimmung. Es ist nahe liegend, dass zwischen dem Bestellungsmodus und dem Abstimmungsmodus ein gewisser Zusammenhang besteht. Vom Standpunkt der Erhöhung der Effektivität des Bundesrates als Länderkammer wäre aber jedenfalls einer Lösung der Vorzug zu geben, die eine länderspezifische geschlossene Abstimmung ermöglicht⁶¹ – oder dies unter Umständen sogar verpflichtend vorsieht. Dass dies naturgemäß auch Spannungen innerhalb einer Landesdelegation (und unter Umständen sogar ein widersprüchliches Verhalten der einzelnen Mitglieder) auslösen kann, sei nicht

Diesen Standpunkt hat mit kleinen Variationen die FPÖ immer wieder vertreten (vgl. VN vom 20.6.1997 und vom 15.1.1999). Zuletzt ging der Vorschlag dahin, dass jedes Land mit 4 Abgeordneten im BR vertreten sein solle. Neben dem LH sollten auch der LT-Präsident und zwei weitere Vertreter in den BR entsendet werden [Vorschlag Bösch (FPÖ, Vorarlberg), VN vom 15.1.1999].

- 60 Wie man aus dem Vergleich mit anderen Bundesstaaten weiß, bestehen bei Besetzung einer Länderkammer grundsätzlich zwei Alternativen: entweder eine paritätische Vertretung aller Länder oder eine an der Bevölkerungszahl orientierte, somit differenzierte zahlenmäßige Vertretung. Eine paritätische Vertretung aller Länder ist in den klassischen Bundesstaaten Schweiz und USA vorgesehen. In diesen Staaten ist übrigens die zahlenmäßige Differenz zwischen den bevölkerungsreichsten und den kleinsten Gliedstaaten weitaus größer als zwischen den österreichischen Bundesländern. (USA: Kalifornien mit rund 47 Millionen Einwohnern gegenüber etwa Alaska mit rund 3 Millionen Einwohnern. Schweiz: Kanton Zürich mit rund 1,1 Millionen Einwohnern (davon rund 950.000 Schweizer Bürger) gegenüber dem Kanton Uri mit rund 34.000 Einwohnern oder dem nur mit einem Sitz im Ständerat vertretenen Halbkanton Appenzell-Innerrhoden mit rund 13.000 Einwohnern.) Unter diesem Gesichtspunkt ließe sich der Übergang zu einer paritätischen Vertretung der österreichischen Länder im Bundesrat gewiss rechtfertigen.
- 61 In diesem Sinn zB auch R. Walter, Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung, in: Schäffer/Stolzlechner (Hrsg.), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 41 (78).

verschwiegen (wie sich in jüngster Zeit in Deutschland am Beispiel des höchst umstrittenen Zuwanderungsgesetzes gezeigt hat).

4. **Eine teilweise andere Repräsentationsbasis für den Bundesrat?**

Näher konkretisierungsbedürftig und kritikwürdig ist der Gedanke, den Bundesrat zu einem „**Rat der Länder und Gemeinden**“ zu erweitern. Der schon einmal (1995) formulierte Vorschlag⁶² wurde im Jahr 2000 von landespolitischer Seite lanciert.⁶³ Diese Ideen stießen jedoch überwiegend auf Ablehnung. Jüngst ist diese Idee als Konzept des Österreichischen Gemeindebundes auch an den Verfassungskonvent herangetragen worden.⁶⁴ Angesichts der derzeitigen geringen Effizienz des Bundesrates bei der Vertretung der Länderinteressen ist jedoch fraglich, ob eine solche bloße Erweiterung tatsächlich eine allenfalls gewünschte stärkere Berücksichtigung von spezifischen Gemeindeinteressen in der Bundesgesetzgebung bewirken würde.⁶⁵ Zu Recht ist seinerzeit bemerkt worden, dass die Landtage schon derzeit Vertreter der Gemeinden (oder Klubobleute aus den Landtagen) in den Bundesrat entsenden könnten.⁶⁶

Ein völlig neuartiger Gedanke ist (1990) im Zusammenhang mit dem bis heute nicht zur allgemeinen Zufriedenheit gelösten Problem des Wahlrechts der Auslandsösterreicher aufgetaucht. Im Bundesrat könnte es auch eine **Vertretung der Auslandsösterreicher**, quasi als Repräsentation dieses „10. Bundeslandes“ geben.⁶⁷ Dieser – (noch) nicht völlig ausgereifte – Gedanke hätte organisatorische Konsequenzen und bedürfte ebenfalls näherer Ausgestaltung einerseits im Wahlrecht (wohl endlich Einführung einer Briefwahl, die diesen Namen verdient) und einer

62 Häußl, ÖGZ 1995, 14.

63 Vorschlag des NÖ LT-Präsidenten *Freibauer*, vom 22.12.2000. In einem Beitrag über die Bundesstaats- und Verwaltungsreform wurden die Vorstellungen über Zusammensetzung und Kompetenzen einer solcherart „aufgewerteten“ Länder- und Gemeindekammer präzisiert. Siehe dazu auch *Lengheimer*, Bundesrat neu! (St. Pölten 2001).

64 Eingbracht am 10.11.2003 vom NÖ LT-Präsidenten *Freibauer* (Bericht in der Presse vom 10.11.2003). Nach diesem Vorschlag sollen die Bundesräte vom LT und der LReg „aus ihrer Mitte“ gewählt werden. Gedacht ist an Landeshauptleute, Finanzlandesräte, LT-Präsidenten und Bürgermeister. Zusätzlich sollen dem BR pro Bundesland je ein Vertreter des Gemeinde- und Städtebundes angehören. Die Funktionsperiode der Bundesräte soll an die des jeweiligen LT geknüpft sein.

65 Einen wirksameren, weil letztlich sanktionierbaren Schutz vor Kostenüberwälzungen haben die Gemeinden durch den „Konsultationsmechanismus“.

66 So der Vorsitzende der SP-Bundesratsfraktion *Konecny*, Standard vom 23./24./25./26. 12.2000.

67 So der SPÖ-Abgeordnete *Jankowitsch*.

Konkretisierung hinsichtlich der dem Bundesrat daraus zuwachsenden Aufgaben.

5. Imperatives Mandat für Bundesräte?

In Diskussion gezogen wurde schließlich (zum Teil unabhängig vom Bestellungsmodus) auch der lange abgelehnte Gedanke eines imperativen Mandats. Danach hätten die Bundesratsabgeordneten ihr Stimmverhalten nach dem Auftrag des jeweiligen Landes auszuüben.⁶⁸ Allenfalls sollte die bindende Wirkung eines solchen Auftrags von einer qualifizierten Beschlussmehrheit im Landtag abhängen⁶⁹. Auf die Probleme und die Zusammenhänge mit dem jeweiligen Bestellungsmodus der Bundesräte ist schon zuvor hingewiesen worden.

In diesem Zusammenhang wurde auch der Wunsch geäußert, es den Landtagen zumindest zu ermöglichen, ihren Wünschen über die Mitwirkung der von ihnen entsandten Bundesräte an der Bundesgesetzgebung durch an die Bundesräte gerichtete Entschlüsse Ausdruck zu geben⁷⁰.

68 So 1992 der damalige Tiroler LH *Partl.* Der ÖVP-Fachausschuss Föderalismus und Verfassung hat 1994 eine partielle Bindung der Bundesrats-Abgeordneten im Wege des imperativen Mandats vorgeschlagen.

- falls der Bund die Zuständigkeiten der Länder einzuschränken beabsichtigt,
- wenn der Finanzausgleich betroffen ist oder
- wenn er den Ländern im Wege einer Ziel- oder Grundsatzgesetzgebung unangemessene Pflichten überbürdet.

Am 15.4.1997 haben sich die LH *Pühringer* (OÖ) und *Schausberger* (Salzburg) für eine Art „Weisungsrecht“ (gebundenes Mandat) an ihre jeweiligen Mitglieder im BR ausgesprochen; der LT solle mit qualifizierter Mehrheit ein eindeutiges Abstimmungsverhalten im Landesinteresse festlegen können – damit würden die Bundesräte zu „echten Anwälten der Länder“ (vgl. *Presse* vom 16.4.1997, VN vom 19.4.1997). LH *Pühringer* hat später seinen Vorschlag in einer Rede vor dem BR wiederholt, aber zugleich gemeint, es gehe nicht darum, „die Bundesräte, die ein freies Mandat haben, unter Landeskuratel zu stellen“ (22. Föderalismusbericht 1997 (1998) 22 f.).

Der Gedanke eines imperativen Mandats stieß aber andererseits auf klare Ablehnung seitens Grüne und SPÖ, vgl. den SPÖ-Bundesrat *Strutzenberger* in der 597. Sitzung am 23. März 1995, 20. Föderalismusbericht, 18 bzw. SPÖ-Klubobmann *Kostelka* und den Verfassungssprecher der Grünen, *Voggenhuber*, *Presse/Rechtspanorama* vom 11.12.1995. Als inakzeptabel wurde eine Bindung des Abstimmungsverhaltens der Bundesräte an Landesorgane auch vom SPÖ-Föderalismusprecher *Konecny* (SPÖ, Wien) bezeichnet (*Pressekonferenz* 29.7.1997).

69 So die FPÖ, vgl. *Presse/Rechtspanorama* vom 11.12.1995.

70 So der Vorarlberger Landtag in einer Resolution vom 5.6.1996 (vgl. IFÖ Nr 3/96). Dieser Wunsch ist aber zweifellos schon nach der geltenden Rechtslage erfüllbar, wofür die als Ersuchen an die Vorarlberger Bundesräte gerichtete Resolution ja selbst ein Beispiel ist.

6. *Potenzierte Organe?*

Eine ökonomischere Form der *Rückkoppelung* der Bundesräte an das sie entsendende Land wäre gegeben, wenn Bundesräte gleichzeitig Mitglieder „ihres“ Landtags wären⁷¹ oder wenn gar der jeweilige Landeshauptmann in den Bundesrat entsandt würde.⁷² Dem Vorteil einer direkten Verbindungslinie zum Land stünde allerdings der mögliche Nachteil einer *Mehrfachbelastung* solcher „potenzierter Organe“⁷³ und die gleichwohl ungelöste Frage nach der inhaltlichen Legitimation ihres Handelns gegenüber.

71 Vgl den Antrag der Bundesräte *Kapral* ua, 89/A-BR/95 vom 29.11.1995. Nur die Kärntner und die Burgenländische Landesverfassung schließen eine solche Doppelmitgliedschaft derzeit aus, vgl *Labuda* (1997) 350.

Nach neuesten Vorstellungen der Grünen sollte ein „Bundesrat neu“ aus LT-Abgeordneten bestehen (so die stv Klubvorsitzende AbgZNR *Glawischnig*, Standard vom 17.10.2003).

72 So die FPÖ, vgl Presse/Rechtspanorama vom 11.12.1995, der Vorarlberger Landtag, vgl IFÖ Nr 3/96 und der Salzburger Landtag, vgl bei *Weiss* (1997) 520. Die Entsendung von Mitgliedern der LReg war ein Vorschlag des Sbg LT-Präsidenten *Schreiner* (Sbg Landeskorespondenz vom 11.9.1996). Später schlug der Fraktionsführer der ÖVP im BR, *Bieringer* (Salzburg) vor, dass die LH und die LT-Präsidenten automatisch Mitglieder des BR sein sollten (SN vom 2.1.2001). Auch seitens der ÖVP Niederösterreich wurde im Feber 2001 als ein Element zur „Aufwertung“ des BR die Entsendung der LH in den BR vorgeschlagen; siehe *Lengheimer*, Bundesrat neu! (2001). Schließlich meinte der erste von den Grünen gestellte Bundesrat *Schennach*, dass ein BR, in dem auch die LH sitzen, ein „föderalistisches Korrektiv zum Nationalrat“ darstellen würde (dies auch in Kritik an der Intransparenz der Landeshauptmännerkonferenz; Presse vom 18.4.2001 und APA-Meldung vom 25.6.2003). Hier ist nochmals der schon Ende 2000 gemachte Vorschlag des NÖ LT-Präsidenten *Freibauer* zu erwähnen, Landesregierungsmitglieder und LT-Abgeordnete sowie Vertreter der Gemeinden in den BR zu entsenden (26. Föderalismusbericht, 14 f). Diese Möglichkeit besteht schon derzeit, wird aber von den Landtagen nicht genutzt. Am 19.11.2001 (anlässlich der LT-Präsidentenkonferenz) machte Vizepräsident des BR *Weiss* den Vorschlag, dass es ein wichtiges Steuerungsinstrument für den BR-Vorsitz sein könnte, wenn der erstgereichte Bundesrat eines Landes zugleich Mitglied der LReg wäre.

Jüngst sprach sich nun auch der 1. NR-Präsident *Khol* dafür aus, man solle auf eigene BR-Mandatare verzichten und stattdessen die Landeshauptmänner, deren Stellvertreter, die LT-Präsidenten sowie den Städte- und Gemeindebund entsenden (Presse vom 7.7.2003). Für eine Einbindung der LH und der LT-Präsidenten auch Univ.Prof. DDr. *H. Mayer*, der eine solche Lösung allerdings nur bei einem kompetenzmäßig aufgewerteten BR für realistisch hält (Presse vom 30.7.2003). Für einen aufgewerteten und gleichzeitig „schlankeren“ BR ist die Wirtschaftskammer Österreich (Präsident *Leitf*): Im Prinzip komme man mit 27 Mitgliedern aus: 9 LH, 9 Landesfinanzreferenten und 9 LT-Abgeordnete (SN vom 4.9.2003).

73 Der von *Georg Jellinek* geprägte Begriff bezeichnet Staatsorgane, die eine bestimmte Organstellung von (Verfassungs)Rechts wegen genau deshalb innehaben, weil sie eine bestimmte andere Organfunktion bekleiden.

C. Aufwertung des Bundesrates durch Veränderung der Staatspraxis

Hinzuweisen ist schließlich noch auf jene Vorschläge, die eine wirksamere Vertretung der Länderinteressen durch den Bundesrat *auf Basis der geltenden Rechtslage* verwirklichen wollen.

1. So wäre es – unabhängig von der rechtlichen Verankerung eines imperativen Mandats – durchaus sinnvoll, wenn die Landesregierungen bei der Erarbeitung von Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen des Bundes die *Bundesräte ihres Landes in den Willensbildungsprozess einbeziehen*⁷⁴.
2. Weiters wurde schon vor geraumer Zeit angeregt, dass der Bundesrat die ihm für die Erhebung eines Einspruchs eingeräumte *acht-Wochen-Frist* (Art 42 Abs 3 B-VG) zur gründlichen Überlegung *regelmäßig ausschöpfen* soll, und dass er Nationalratsbeschlüsse, von denen Länder und Gemeinden maßgeblich betroffen sind, erst dann behandeln soll, wenn diese angemessene Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt haben⁷⁵. (Dies ist inzwischen gelegentlich, wenn auch eher selten geschehen.) Hier ist allerdings der (Zeit)Druck der Bundespolitik oft übermächtig und die „Ja-Sager“-Rolle des Bundesrates gefragt.
3. Etwas weniger weitgehend erscheinen andere Vorschläge, die sich eine Aufwertung des Bundesrats von einer *verfahrensmäßigen Verschränkung mit anderen Staatsorganen* erhoffen. Gedacht war zB an eine einmal jährlich stattfindende räumliche Zusammenlegung der Landeshauptmännerkonferenz mit der Plenarsitzung des Bundesrates und einer daran anschließenden (wohl demonstrativen) Ausübung des den Landeshauptleuten nach der GOBR zustehenden (in der Praxis jedoch nur selten praktizierten) Rederechts verspricht⁷⁶.

74 Vgl Schambeck (1997), Bedeutung, 581.

75 Vgl die diesbezügliche Entschliessung des Vorarlberger Landtages vom 8.3.1995, abgedruckt im 20. Föderalismusbericht, 6 f; sowie die Antrittsansprache des im ersten Halbjahr 1995 als Bundesratspräsident amtierenden ehemaligen Föderalismusministers und jetzigen Vizepräsidenten Jürgen Weiss, 20. Föderalismusbericht, 17 f.

76 So vielleicht etwas zu optimistisch der Salzburger LH Schausberger (vgl SN vom 24.2.1997). In ähnlicher Weise sprach sich Präsident Schambeck (ÖVP, NÖ) bei seiner Abschiedsrede 1997 für eine Verbesserung der Rechte des Bundesrates aus und nannte dabei ua eine Teilnahmemöglichkeit des BR-Präsidiums an den Tagungen der Landeshauptmännerkonferenz und der Landtagspräsidentenkonferenz.

Im Ergebnis wäre von der Verwirklichung der meisten dieser Vorschläge gewiss eher eine stärkere Vertretung von Länderinteressen als von Parteienstandpunkten zu erwarten.

VI. Verfassungspolitisches Resümee

1. Wie wir gesehen haben, mangelt es nicht an Reformideen, den Bundesrat zeitgemäßer und schlagkräftiger zu machen. Es ist grundsätzlich bekannt, was man tun müsste, um die Demokratie und den Föderalismus zu beleben. Bisher kam es allerdings nur sehr vereinzelt zur praktischen Umsetzung von Reformideen.⁷⁷

Wesentlich weiter gehend der Vorschlag von *Freibauer* (oben bei FN 64), der aber den BR möglicherweise zum nur mehr selten tagenden Reise-Parlament degradieren würde. Statt regelmäßiger Sitzungen soll nach diesem Vorschlag der BR nur noch halbjährlich und nur dann zusammentreten, wenn er über ein Veto gegen einen Nationalratsbeschluss entscheidet (ansonsten solle schriftlich bzw per Internet kommuniziert werden). Die Sitzungen sollten in der Landeshauptstadt des Landes stattfinden, welches gerade den Vorsitz führt. Im Vorsitz sollen sich weiterhin die Länder (in alphabetischer Reihenfolge) abwechseln; der Vorsitzende solle vom jeweiligen Landtag gewählt werden.

- 77 Lediglich das Rederecht der Landeshauptleute wurde erweitert (BGBl 1996/50) und die Möglichkeit geschaffen, die Mitwirkung des Bundesrates an der parlamentarischen Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration vom Plenum an einen EU-Ausschuss des Bundesrats zu übertragen (B-VG Nov BGBl 1996/437 und Nov der GOBR BGBl I 1997/65).

Von einer echten Reform des Bundesrats kann daher bislang nicht gesprochen werden. Die aktuelle politische Praxis macht eine solche Reform auch nicht wahrscheinlich.

Das sog „Perchtoldsdorfer Paktum“ über die Neuordnung des Bundesstaates vom 8.10.1992, welches ua (ohne nähere Details) auch eine grundsätzliche Reform des Bundesrates vorsah, muss seit Ende 1994 als gescheitert betrachtet werden. Der mittlerweile selbst wieder obsolet gewordene Ministerratsbeschluss über die Strukturreform des Bundesstaats enthielt kein Wort mehr über die Reform des Bundesrates. (Auch die allerletzten Regierungserklärungen zeigen keine besondere Ambition zu einer effektiven Bundesrats-Reform.)

Die im Hinblick auf die europäische Integration eingeführte Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der europäischen Integration hat ebenfalls keine Aufwertung des Bundesrates bewirkt, obwohl sich der Bundesrat frühzeitig mit den damit verbundenen Fragen auseinandergesetzt hat. Die Länder haben nämlich vereinbart, dass ihre gemeinsame Willensbildung in Angelegenheiten der europäischen Integration in der Integrationskonferenz der Länder (IKL) erfolgt. Stimmführer in dieser Konferenz ist für jedes Land der Landeshauptmann. Jedes Land ist in der IKL ferner durch seinen Landtagspräsidenten vertreten. Das Bundesratspräsidium ist lediglich berechtigt, an den Sitzungen der IKL „teilzunehmen“ (nach dem Wortlaut der IKL-Vereinbarung nicht einmal mit beratender Stimme!). Die vom Bundesrat selbst entschieden geforderte Mitwirkung „als Organ der Länder“ wurde also nicht verwirklicht! Überdies wird die Willensbildung im Wege der IKL bekanntlich wegen ihrer Schwerfälligkeit idR nicht angewandt. Stellungnahmen der Länder werden – erforderlichenfalls – nach wie vor von der (parakonstitutionellen) Landeshauptmännerkonferenz formuliert, und vom Bund als solche zur Kenntnis genommen.

Will man einen modernen funktionsfähigen Bundesstaat aufbauen, so muss man jedenfalls für eine wirksame Kooperation von Bund und Ländern sorgen und eine zweite Kammer organisieren, die wirklich föderalistisch konstruiert ist und als solche funktionieren kann. Die *Kooperation* zwischen Bund und Ländern ist freilich mehr oder weniger ein exekutives Geschäft, sie kann jedenfalls nicht leicht über die Parlamente stattfinden. Für eine wirksame Vertretung der Länderinteressen in der *Bundesgesetzgebung* dürfte der Bundesrat als *Länderkammer nicht völlig unter dem Einfluss der politischen Parteien* stehen. Denn der parteipolitische Parallelismus beseitigt oder vermindert die eigenständige Bedeutung der zweiten Kammer. Das haben gelegentlich auch Vertreter des Bundesrates selbst ausdrücklich erkannt und artikuliert.

So hat zB der im zweiten Halbjahr 1999 amtierende Bundesratspräsident Weiss (in seiner Antrittsansprache, 656. Sitzung des Bundesrates 1.7.1999) treffend ausgeführt:

„Solange sich die Länder und der Bundesrat mehrheitlich durch politische Vereinbarungen eingebunden sehen, vom Nationalrat einmal getroffene Entscheidungen auf gar keinen Fall mehr korrigieren zu können, so lange wird jede Diskussion über neue verfassungsrechtliche Strukturen oder Instrumente ins Leere gehen.“ Auch die Praxis, dass Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates mit ihren Inkraftsetzungszeitpunkt eine rasche Nichtbeeinspruchung oder Zustimmung des Bundesrates erfordern, wurde von ihm kritisch gesehen. Dieser *„versteckten Nötigung zu rascher Zustimmung sollte bereits im Vorfeld der Entscheidungen entgegenge-wirkt“* werden.⁷⁸

Kritisch hat die parteienstaatliche Situation auch Schambeck⁷⁹ analysiert:

„In der tagespolitischen Praxis erweist sich zumeist bei einem Staat mit pluralistischer Gesellschaft und Proportionalwahlssystem, die zu Koali-

78 Noch deutlicher wurde der damalige ÖVP-Fraktionsvorsitzende im BR, Bieringer (Salzburg), welcher sich dafür aussprach, den BR „aus den Ketten der Regierung und den Parteien zu befreien“. Der BR solle auch nicht mehr in ein Regierungsübereinkommen aufgenommen werden, und im BR sollten die Fraktionen nicht mehr nach Parteizugehörigkeit, sondern nach Länderzugehörigkeit gebildet werden (SN vom 31.7.1999). Schon in der hitzigen Debatte über die Stellung des BR (657. Sitzung 29.7.1999 hatte Bieringer gemeint, „wenn der Bundesrat all seine Rechte wahrnehme, würde die Debatte über seine Abschaffung verstummen“ (Presse vom 30.7.1999). – Nahezu wörtlich wiederholte die oben wiedergegebenen Argumente von Weiss der im 2. Halbjahr 2001 amtierende BR-Präsident Schöls in seiner Antrittsrede (679. Sitzung 19.7.2001).

79 Schambeck, Zur Bedeutung des parlamentarischen Zweikammernsystems – eine rechtsvergleichende Analyse des „Bikameralismus“, JRP 11 (2003) 87 (95).

tionsbildungen führen, die Parteipolitik stärker als die regionale und föderale Interessenvertretung. Außerdem nimmt immer mehr die Exekutivlastigkeit des politischen Lebens in den Staaten und daher das Interesse an einer möglichst unproblematischen Gesetzgebung⁸⁰ zu. Die Staatswillensbildung wird dadurch vereinfacht und auch beschleunigt, verliert aber an Breite der Mitwirkungsmöglichkeit und wird insofern letztlich auch der demokratische Gehalt in der Politik des jeweiligen Staates verringert!

.... möglichst kenntnisreiche und verantwortlich denkende sowie handelnde Mitwirkung der betreffenden Parlamentarier in der zweiten Kammer. Sollten diese etwa in der Länderkammer eines Bundesstaates nicht in der Gesetzgebung auf den Wegen des Verfassungsrechtes ihren Beitrag leisten können, weil sie etwa ein Koalitionspakt daran hindert Länderinteressen zu vertreten, dann würden sie extrakonstitutionell, ohne kontrakonstitutionell zu werden eigene neue Einrichtungen schaffen, welche das Zweikammersystem in seiner Bedeutung mindern bis gefährden können, wie zB in Österreich neben dem Bundesrat die freiwillige, nicht im Verfassungsrecht stehende, aber nicht verfassungswidrige Konferenz der Regierungschefs der Ländern in der sogenannten Landeshauptmännerkonferenz sowie zur Koordinierung die Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer..."

Der Bundesrat dürfte also nicht zwingend und automatisch in politische Vereinbarungen („Koalitionspakt“, „Arbeitsübereinkommen“, ... oder wie immer derartige Vereinbarungen benannt sein mögen) in der Weise eingebunden sein, dass er einmal in der Bundesregierung konzipierte bzw im Nationalrat getroffene Entscheidungen auf gar keinen Fall mehr korrigieren könnte. Es müsste eigentlich zur *politischen Kultur* eines Landes gehören, dass man einer eigenständigen staatsrechtlichen Institution wie dem Bundesrat auch ihre eigenständige Wirkungsmöglichkeit belässt.

Alle institutionellen Reformen werden nichts nützen oder unvollkommen bleiben, wenn nicht bei den politischen Akteuren auch ein Umdenken im politischen Stil und Handeln stattfindet!

2. Wenn man den Staatsrechtslehrer um seine persönliche Meinung zur Reform des Bundesrates fragt, so kann er darauf naturgemäß nur als Staatsbürger (– und zwar als verfassungsrechtlich und rechtsvergleichend versierter – Staatsbürger) Antwort geben. Persönliche

80 Diese Kritik ist völlig zutreffend, wenn man an das immer höhere „Reform-Tempo“ denkt, das die Regierungen in den meisten Staaten Europas jüngst einschlagen – freilich um jahrelang verschleppte Probleme anzugehen!

Meinungen und verfassungspolitische Vorschläge sind immer nur Denkansätze für politische Lösungen, die die Politik verantwortlich zu treffen hat.

Man spricht immer gerne von zwei großen Alternativen: Abschaffung oder gründliche Umgestaltung des Bundesrates. Die von Journalisten und Politikern in den Medien oft vollmundig geforderte *Abschaffung des Bundesrates* ist aber keine wirkliche Alternative, weil seine ersatzlose Beseitigung *der Abschaffung des bundesstaatlichen Charakters Österreich gleichkäme*. Natürlich kann im Rahmen einer grundsätzlichen Verfassungsdebatte, wie sie jetzt auch im Verfassungskonvent geführt wird, alles – auch die Entscheidung für bestimmte Grundprinzipien des Staatsaufbaus – in Frage gestellt werden. Ich persönlich meine, dass die Abschaffung des bundesstaatlichen Charakters Österreichs im Lande keinen breiten verfassungspolitischen Konsens finden würde und im Hinblick auf die historische Verwurzelung der Länder im Bewusstsein der Österreicher weder empfohlen werden kann noch erfolgreich wäre.

Es bleibt also nur das Nachdenken über eine grundsätzliche Reform des Bundesrates in funktioneller und institutioneller Hinsicht. Wie immer man das im Detail ausgestalten mag, man sollte nicht aus den Augen verlieren, dass die zweite Kammer in allen Staaten der Welt, wo sie funktioniert – sei es als Länderkammer oder nach dem Senatsprinzip – eine „*Kammer der Reflexion*“ darstellt. Dazu muss sie wirksame *Kompetenzen* und geeignete *Persönlichkeiten* als Mandatäre aufweisen. Es ist schon gesagt worden, dass eine Konstruktion des Bundesrates nach dem Prinzip der Gleichheit der Länder und vor allem eine Direktwahl der Mandatäre nach dem Prinzip der Persönlichkeitswahl (Mehrheitswahl) zu einer besseren Darstellung der Länderinteressen und zur stärkeren Rückbindung an die Landesbevölkerung führen könnte. Dem politischen System Österreichs würde eine Repräsentation der Landesinteressen durch direkt legitimierte Persönlichkeiten insgesamt gewiss gut tun und letztlich auch der Parteiendemokratie durch Blutauffrischung neue Kräfte zuführen.

3. Die Nichtverwirklichung der Bundesratsreform hat offenbar einerseits ihren Grund darin, dass sich die Landespolitiker mit den Politikern im Bundesrat (bisher) auf kein gemeinsames Konzept einigen können. Umgekehrt haben die Länder in der österreichischen Realverfassung gelernt, ihre Interessen auf anderen Wegen wahrzunehmen und zu vertreten. Der maßgebliche Gesprächspartner des Bundes bei wichtigen politischen Entscheidungen ist in der Verfassungswirklichkeit daher die – im rechtsfreien Raum agierende – Landeshauptmännerkonferenz.

Ebenso ursächlich für das bisherige Scheitern der Bundesratsreform ist andererseits wohl das Zögern der großen politischen Parteien Österreichs, die bei der Rekrutierung von Personen und bei der Behandlung von Sachproblemen allzu sehr in traditionellen Denkmustern und Verhaltensweisen verharren.

Eine Verwirklichung grundlegender Reformideen ist ziemlich unwahrscheinlich, wenn und soweit die politischen Kräfte des Landes keinen wirksamen Hemmfaktor für ihre Politik auf Bundesebene wünschen⁸¹ und wenn sie in der *ausgleichenden Wirkung* des Zwei-Kammer-Systems keinen *Rationalitätsgewinn* und keinen *positiven Faktor* sehen. Doch sollten sich die politischen Kräfte in Österreich bewusst sein, dass die demokratische Sensibilität und Reife der Bevölkerung gestiegen ist und dass die Bürger trotz vielfacher Wahlenthaltung – latent – ein hohes politisches Engagement haben. Wenn man diesen Umständen nicht Rechnung trägt, wird die Frustration durch das Verhalten der Parteien und die allgemeine Politikverdrossenheit noch zunehmen. Auch die durch die europäische Integration bewirkte Verlagerung von Rechtssetzungszuständigkeiten auf supranationale Organe verstärkt das demokratiepolitische Bedürfnis nach einer am Subsidiaritätsprinzip ausgerichteten, tatkräftigen Vertretung regionaler Interessen⁸². Darum kann man sich nur wünschen, dass die Parteien für eine Verlebendigung der Demokratie und des Föderalismus sorgen. In einem solchen Konzept käme einem *modernisierten Bundesrat* ein wichtiger Platz zu.

81 In diese Richtung auch *Kapral* (1997) 420 f.

82 In diese Richtung auch *Strutzenberger* (1994) 247 f.

ANHANG

Praxis des BR ⁸³	1945 bis 1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	total 1945 bis 1995
Einsprüche	109	0 ⁸⁴	0	1 ⁸⁵	0	0	0	0 ⁸⁶	1	0	111
Auswirkungen	11			1					1		12
Selbständige Anträge (insb Gesetzesinitiativen des BR)	43	4	10	5	3	5	7	5	4	5	91
Zustimmung gem Art 44 Abs 2 B-VG erteilt	7	8	14	2	9	14	24	14	9	12	113
Zustimmungsverweigerung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Resolutionen	305	1	3	0	2	2	2	2	3	12	332
Anfragen insgesamt	547	65	64	84	84	154	123	110	190	250	1671
schriftliche		41	36	43	70	97	65	63	73	112	
mündliche		24	28	41	13	55	55	42	109	129	
Dringliche ⁸⁷	26	0	0	0	1	2	3	5	8	9	
Rederecht der Landeshaupt- männer (seit 1.1.1985) ⁸⁸	4	1	3	2	0	3	4	2	1	0	20
Enqueten des BR (seit 1.1.1985) ⁸⁹		1	1	0	1	0	2	0	0		5

83 Quelle: 12. Föderalismusbericht (Berichtsjahr 1987) 234 f, 238; 13. Föderalismusbericht (1988) 227 ff; 14. Föderalismusbericht (1989) 200 ff; 15. Föderalismusbericht (1990) 193 ff; 16. Föderalismusbericht (1991) 260 ff; 17. Föderalismusbericht (1992) 267 ff; 18. Föderalismusbericht (1993) 276 ff; 19. Föderalismusbericht (1994) 184 ff; 20. Föderalismusbericht (1995) 191 ff; 21. Föderalismusbericht (1996) 220 ff; 22. Föderalismusbericht (1997) 229 ff; 23. Föderalismusbericht (1998) 272 ff; 24. Föderalismusbericht (1999) 280 ff; 25. Föderalismusbericht (2000) 250 ff; 26. Föderalismusbericht (2001) 309 ff.

84 Hier zeigt sich deutlich das hohe Maß an politischer Übereinstimmung mit dem Nationalrat. Die Mitglieder des Bundesrates folgten weitestgehend der jeweils im „Arbeitsübereinkommen“ (= Koalitionsvertrag) der Regierungsparteien festgelegten Parteilinie. Nur in wenigen Fällen wichen einzelne Mitglieder des Bundesrates von der Parteilinie ab!

Praxis des BR	1996	1997	1998	1999	2000	2001	total
Einsprüche	0	0	0	0	0	0	111
Auswirkungen							12
Selbständige Anträge (insb Gesetzesinitiativen des BR)	7	3	1	6	0	1	109
Zustimmung gem Art 44 Abs 2 B-VG erteilt	11	5	16	8	7	8	168
Zustimmungsverweigerung	0	0	0	0	0	0	0
Resolutionen	11	16	33	41	14	20	
Anfragen insgesamt							
davon schriftliche	87	111	168	90	86	141	
davon mündliche	88	146	129	74	63	82	
davon dringliche ⁹⁰	9	7	10	8	16	11	
Rederecht der Landeshauptmänner (seit 1.1.1985) ⁹¹	1	3	2	2	2	2	
Enqueten des BR (seit 1.1.1985) ⁹²							

- 85 Beeinsprucht wurde in diesem Fall ein Gesetzesbeschluss des Nationalrates, mit dem das Präferenzollgesetz geändert werden sollte. Beabsichtigt war eine Zollermäßigung für importierte Tropenhölzer, also gerade für jene Edelhölzer, deren Schlägerung zur Zerstörung des tropischen Regenwaldes beiträgt. Nach dem Einspruch des Bundesrates beschloss der Nationalrat eine geänderte Fassung der Gesetzesnovelle, die dann den Bundesrat ohne Einspruch passierte (BGBl 1989/302). Mit seinem Einspruch schuf der Bundesrat die Möglichkeit zur Reparatur einer umweltpolitischen Fehlentscheidung der Bundesregierung und er half „wunschgemäß“ eine Panne des Nationalrates zu beheben. Aus der Erhebung eines Einspruchs lässt sich daher nicht unbedingt auf eine zunehmende Länderteilnahme an der Bundesgesetzgebung schließen (Luther (1991) 819). Dennoch bleibt zu hoffen, dass der Bundesrat in Zukunft von seinem Einspruchsrecht auch einmal dann Gebrauch macht, wenn eine Verletzung der Länderinteressen vorliegt.
- 86 Dieser Einspruch war gegen den Beschluss des NR betreffend ein Bundesgesetz gerichtet, mit dem die Länder ermächtigt werden, eine Abgabe auf den Verbrauch elektrischer Energie zu erheben. Zur Begründung des Einspruches wurde ausgeführt, dass § 2 Abs 3 des Gesetzesbeschlusses eine Beschränkung des Abgabenerfindungsrechtes der Länder enthalte. Der Einspruch blieb unerledigt; vgl Hummer, Der Bundesrat und die Gesetzgebung, in: Schambeck, Bundesstaat und Bundesrat, 367 (392).
- 87 Jeweils als typisches Oppositionsinstrument eingesetzt!
- 88 Verfassungsreform 1984 (BGBl 490). Mit Ausnahme des Landeshauptmannes von Wien haben alle Landeshauptmänner mindestens einmal von ihrem Rederecht Gebrauch gemacht.
- 89 Geschäftsordnungsreform BGBl 1984/554.
- 90 Jeweils als typisches Oppositionsinstrument eingesetzt!
- 91 Verfassungsreform 1984 (BGBl 490). Mit Ausnahme des Landeshauptmannes von Wien haben alle Landeshauptmänner mindestens einmal von ihrem Rederecht Gebrauch gemacht.
- 92 Geschäftsordnungsreform BGBl 1984/554.

Auswahlbibliographie

- Bundschuh*, Vergleichende Untersuchung der Organisation der 2. Kammer im föderalen System (2000), Schriftenreihe „Politische Bildung“ des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 2
- Dachs et alii* (Hrsg), Handbuch des politischen Systems Österreichs² (1992)
- Esterbauer*, Stellung und Reform des Bundesrates in der Bundesrepublik und in Österreich, Bayerische Verwaltungsblätter 1980, 225 ff
- Elazar*, Federal Systems of the World, 2. Auflage (1994)
- Fasching*, Zusammensetzung und Arbeit des Bundesrates seit 1945, in: *Rauchenberger* (Hrsg), Stichwort Bundesländer-Bundesrat (2000) 312 ff
- Högler*, Der Bundesrat der Republik Österreich im Vergleich zum Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland (Diplomarbeit 1993)
- Hummer*, Der Bundesrat und die Gesetzgebung, in: *Schambeck* (1997) 367
- Institut für Föderalismus[forschung]* (Hrsg), Berichte zur Lage des Föderalismus in Österreich (erscheinen jährlich)
- Kapral*, Bundesrat und Gewaltenteilung, in: *Schambeck* (1997) 409
- Kathrein I.*, Der Bundesrat in der Ersten Republik (1983), Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd 29
- Kathrein I.*, Der Bundesrat, in: *Schambeck* (Hrsg), Österreichs Parlamentarismus (1986) 343 ff
- Koja*, Bundesstaat ohne Bundesrat, FORVM 1963/110, 70 ff
- Koja*, Die Vertretung der Länderinteressen im Bund, in: Der Bundesstaat auf der Waage (1969) 9
- Koja*, Der österreichische Bundesrat, in: Salzburg Dokumentationen, Band 27 (1978)
- Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Auflage (1988)
- Koja*, Descentralización política y cámaras de representación territorial, Revista Vasca de administración pública 35 (II), (1993) 19 ff
- Labuda*, Die Zusammensetzung des Bundesrates. Vorbilder für eine Länderkammer, in: *Schambeck* (1997) 347
- Luther*, Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in: *Dachs et alii* (1991) 816

- Marcic*, Die Stellung der zweiten Kammer in den modernen Bundesstaaten, JBI 1960, 139
- Öhlinger*, Verfassungsrecht, 5. Auflage (2003) Rz 290 ff
- Pancheri*, Il Bundesrat Austriaco (1998), Dissertation an der Universität Florenz
- Pernthaler/Esterbauer*, Der Föderalismus, in: Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 337 f
- Pernthaler/Rath-Kathrein*, Bindung von Mitgliedern des Bundesrates an Aufträge der sie entsendenden Landtage, in: *Griller/Korinek/Potacs* (Hrsg), Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts, Festschrift für *Heinz Peter Rill* (1995) 197
- Reiter*, Reform des Bundesrates (1983)
- Rill/Schäffer*, Bundesverfassungsrecht. Kommentar (Loseblattwerk ab 2001)
- Schäffer*, Ist der österreichische Bundesrat noch zeitgemäß? in: ERFOLG, Heft 1990, 26 ff
- Schäffer*, El federalismo austriaco: concepto jurídico y realidad política, in: El federalismo en Europa (1993) 83 ff
- Schäffer*, El Consejo Federal Austriaco. Derecho constitucional, practica política, planes de reforma, in: *Centro de Estudios Constitucionales* (Hrsg), La reforma del Senado (1994)
- Schäffer*, Österreichs Beteiligung an der Willensbildung in der Europäischen Union, insbesondere an der europäischen Rechtssetzung, ZÖR 50 (1996) 1 ff
- Schäffer*, Die Kompetenzverteilung im Bundesstaat, in: *Schambeck* (1997) 65, zitiert als *Schäffer*, Kompetenzverteilung (1997)
- Schäffer*, Der österreichische Föderalismus – Zustand und Entwicklung, in: *Burmeister* (Hrsg), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern (1997)
- Schäffer*, The Austrian Bundesrat. Constitutional Law – Political Reality – Reform Ideas, in: *Ulrich Karpen* (Hrsg), Role and Function of the Second Chamber. Proceedings of the Third Congress of the European Association of Legislation (EAL) [European Association of Legislation (EAL); Band 5] (Baden-Baden 1999), 25-55.
- Schambeck*, Der Bundesrat der Republik Österreich, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1977, 216 ff
- Schambeck* (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat in Österreich (1997)

- Schambeck*, Von der Bedeutung des Bundesstaates und Bundesrates in Österreich, in: *Schambeck* (1997) 575, zitiert als *Schambeck* (1997), Bedeutung
- Schambeck*, Zur Bedeutung des parlamentarischen Zweikammernsystems – eine rechtsvergleichende Analyse des „Bikameralismus“, JRP 11 (2003), 87 (95)
- Schefbeck*, Zur Entstehung des Bundesrates, in: *Schambeck* (1997) 299
- Schnider*, Die Ländervertretung zwischen Wunsch und Wirklichkeit, POLITICUM [Schriften des Steirischen Instituts für Politik & Zeitgeschichte 23. Jahrgang/Okttober 2003] Nr 94 (Themenheft „Österreich-Konvent“)
- Strutzenberger*, Bundesrat und europäische Integration, Jahrbuch des Österreichischen Parlaments 1994, 238
- Vernet i Llobet*, El Bundesrat Austriaco, in: *Pau i Vall* (Hrsg), El Senado, camara de representacion territorial (1996) 129
- Waguet*, Autriche – Le Bundesrat, in: *Mastias/Grange* (Hrsg), Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale, Paris, 1987
- Walter R.*, Der Bundesrat, in: Bundesstaat auf der Waage (1969) 6
- Walter R.*, Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung, in: *Schäffer/Stolzlechner* (Hrsg), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem (1993) 41 ff
- Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 9. Auflage (2000)
- Weiss*, Der Bundesrat und die Bundesstaatsreform, in: *Schambeck* (1997) 497
- Zögernitz*, Bundesrat-Geschäftsordnung (2002)
- Zögernitz*, Reformen der Geschäftsordnung des Bundesrates, in: *Schambeck* (1997) 429, zitiert als *Zögernitz* (1997)

Diskussion

Bundesrat Ing. Gerd Klamt (FPÖ, Kärnten)

Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Die Verfassung des Jahres 1920 sieht ein Zwei-Kammer-System vor und ich meine, man sollte von diesem Zwei-Kammer-System nicht abgehen. Ich weiß sehr wohl, dass der Kompromiss Bundesrat im Spannungsfeld zwischen Zentralisten und Föderalisten entstanden ist, aber das heißt noch lange nicht, dass wir ein funktionierendes Zwei-Kammer-System abschaffen sollen. Als Präsident des Bundesrates, als einer, der die Ehre hatte, dem Bundesrat ein halbes Jahr vorzustehen, bin ich ein noch überzeugterer Föderalist geworden. Ich war vorher schon ein überzeugter Föderalist und habe immer die Meinung vertreten, ich bin zuerst Kärntner, dann bin ich Österreicher und dann bin ich erst Europäer, aber im Zuge des Vorsitzes des Bundesrates wurde dieser Föderalismus in mir noch verstärkt und mich stört eigentlich immer wieder, wenn bei Diskussionen über die Bundesstaatsreform nur der Bundesrat so quasi als schwächstes Glied im Focus steht. Wenn man über eine Bundesstaatsreform nachdenkt, dann sollte man genauso gleichberechtigt auch den Nationalrat im Focus sehen, denn letztendlich haben wir ja mit dem EU-Beitritt einen Großteil unserer Gesetzgebungskompetenz nach Brüssel abgegeben. Die immer wiederkehrenden Angriffe gegen den Bundesrat verstehe ich nicht mehr, so dass ich unsere Bundesräte direkt auffordere zu sagen, dass wir uns diese Angriffe nicht permanent bieten lassen. Föderalismus leben heißt auch, die bestehenden Möglichkeiten mehr ausschöpfen und es wurde heute schon angeschnitten, dass der Bundesrat im heurigen Jahr bei den Budgetbegleitgesetzen die Rute ins Fenster gestellt und damit ein starkes Rauschen im Blätterwald ausgelöst hat. Beim Antrag, keinen Einspruch gegen die Budgetbegleitgesetze zu erheben, wurde keine Mehrheit gefunden und wir haben uns damit quasi in einem rechtsfreien Raum bewegt. Ich glaube, das ist heute noch nicht ganz ausgeräumt, was damals passiert ist.

Von Herrn Dr. Risse habe ich mitgenommen, dass der deutsche Bundesrat ein zentrales Element des Systems ist und daher automatisch in jede Reform mit einbezogen werden muss. Aus dieser Aussage könnte ich jetzt ableiten, dass der österreichische Bundesrat ebenfalls ein zentrales Element des Systems ist, weil auch wir immer bei allen Reformen im Brennpunkt stehen. Ich weiß, dass das nicht so ist, aber wir sollten daran arbeiten, dass es so wird, damit wir bei Reformen berechtigt

im Brennpunkt stehen. Was für mich auch sehr interessant war, dass Herr Dr. Risse ausgeführt hat, dass sich quasi naturereignishaft die Machtverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat korrigieren. Das hat mir sehr gut gefallen. Das sollte auch uns zum Nachdenken anregen. Denn die Wähler haben schon ein recht gutes Gefühl für Machtverhältnisse. Bei Herrn Prof. Schäffer ist mir auch einiges Positives aufgefallen. Wenn es nur gelänge, einige seiner Vorschläge, zB ein absolutes Veto beim Finanzausgleich durchzubringen, dann wäre dem Bundesrat schon sehr gedient. Die Mitwirkung bei einer grundlagenorientierten Gesetzgebung, das wäre schon eine Herausforderung und Beharrungsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit wären eine wirkliche Stärkung des Bundesrates. Ich meine, dass der Bundesrat wichtig ist für unsere Republik und dass er ganz einfach gestärkt gehört und in diesem Sinne bin ich persönlich der Meinung, dass der Bundesrat sehr viel öfter aus dem Schatten ins Licht gehen sollte, das würde den Knochen des Bundesrates und vor allem dem Rückgrat der Bundesräte sehr gut tun. Ich danke.

Bundesrätin Sissy Roth-Halvax (ÖVP, Niederösterreich)

Geschätzte Damen und Herren! Als Bürgermeisterin habe ich genug Bodenhaftung und bin somit Licht, Luft und Sonne ausgesetzt, Herr Dr. Glantschnig, daher habe ich auch keinen Knochenschwund. Wir haben jetzt sehr viel wissenschaftliche Statements gehört und es sei mir erlaubt, aus der Praxis des Bundesrates einiges zu berichten. Da ich die Vergleichsmöglichkeit habe – ich war Landtagsabgeordnete und bin jetzt Bundesrätin – möchte ich daher für diejenigen berichten, die das nicht so aus der Praxis wissen. Das hat natürlich auch mit dem Selbstverständnis des Bundesrates zu tun. Man ist vom Landtag bestellt, daher ist es selbstverständlich, dass man diesem Landtag, von dem man entsandt ist, auch verpflichtet ist. Dh in der Praxis und da spreche ich für die sieben Bundesräte der ÖVP Niederösterreichs, dass wir natürlich bei den klubmäßigen Ausschüssen und bei den Klubsitzungen mit dabei sind und dort sowohl die Information des Landtagsklubs erhalten als auch unsere Meinung mit einbringen können und somit voll in das Geschehen des niederösterreichischen Landtags eingebunden sind. Wir haben natürlich die Klubsitzungen und Sitzungen des Bundesrates und wenn man sich in die Gesetze gut einarbeiten und nicht an der Oberfläche bleiben will, dann ist es auch notwendig und erforderlich, dass man an den Ausschusssitzungen und den Enqueten des Nationalrats teilnimmt. Es ist für mich verwunderlich, dass das bis jetzt nicht verpflichtend, sondern eine freiwillige Sache ist. Aber das ist auch – und darauf möchte ich aus der

Praxis aufmerksam machen – ein gewaltiger Zeitaufwand, der nicht vorgesehen und daher auch finanziell nicht abgegolten wird. Die Einbindung des Bundesrates in die Arbeit des Landtages und des Nationalrates ist nicht nur vom Faktum des Zeitaufwandes zu betrachten, den Sie auch erwähnt haben, sondern dies ist auch von der Qualität der Information faszinierend. Ich möchte nämlich behaupten, dass der Bundesrat das einzige Gremium ist, das einen gesamten Überblick über die gesetzgebenden Körperschaften und Materien hat. Sie kennen die Sichtweise des Landes und die des Bundes und sollten hier im Bundesrat das auf einen Nenner bringen und ausgleichen. Diese Möglichkeit haben weder der Landtag noch der Nationalrat alleine. Daher finde ich schon von dieser Gesamtübersicht, von dieser Blickweise, dass der Bundesrat zu Unrecht, wie Sie sagen Knochenschwund hatte, und dass da wesentlich mehr – um es profan zu sagen – herausgeholt werden könnte. Warum das die Länder bis jetzt nicht in dem Maße getan haben, entzieht sich meiner Kenntnis. Für uns in Niederösterreich ist es klar: wir bekommen die Stellungnahmen des Landes Niederösterreichs zu den Gesetzesvorlagen und besprechen im Klub unser Abstimmungsverhalten im Bundesrat.

Das, was mir auch noch als Bürgermeisterin fehlt, ist, dass davon ausgegangen wird, dass die Interessen des Landes gleichlautend sind mit den Interessen der Gemeinden. Das sehe ich seit ich Bürgermeisterin bin nicht mehr ganz so oder war vielleicht nie so. Daher ist es für mich auch notwendig und wichtig, dass im Bundesrat – wie auch im Nationalrat und in den Landtagen – eine bestimmte Anzahl an Bürgermeistern vertreten ist. Denn je größer Europa wird, umso wichtiger werden die Regionen, umso wichtiger werden auch die autonomen Gemeinden, um eine Vielfalt in den verschiedensten Bereichen gewährleisten zu können. Und so sehe ich, dass es notwendig wäre, sowohl im Landtag als auch im Nationalrat und noch mehr im Bundesrat, eine erforderliche Vertretung der Gemeinden zu gewährleisten. Das wäre für mich ein ganz ein wichtiger Standpunkt, um dem von ihnen befürchteten Knochenschwund entgegenzutreten. Dankeschön.

Landtagsdirektor DDr. Karl Lengheimer, Niederösterreich

Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren! Die beiden Referate, die wir jetzt eben gehört haben, waren für mich sehr eindrucksvoll und haben auch einige Klarstellungen getroffen. Die erste Klarstellung ist die, dass die Vertretung an der Gesetzgebung des Bundes durch eine Institution der Länder für den Bundesstaat unverzichtbar ist. Wir sollten das einmal festhalten, weil es ja in der öffentlichen Diskussion

nicht selbstverständlich ist, dass wir eine Interessensvertretung der Länder an der Bundesgesetzgebung brauchen – wie immer man diese bezeichnen mag. Ich kann im Bundesrat nicht so eine Art Schiedsrichterfunktion sehen, die sowohl die Interessen des Bundes als auch der Länder mitberücksichtigt, gegeneinander abwägt und sozusagen die Letztinstanz im Weg der Bundesgesetzgebung ist. Der Bundesrat hat eine Institution der Länder zu sein.

Die Problematik, dass ein Organ der Länder auf parteipolitischem Weg kreiert wird, entweder durch Direktwahl oder mediatisiert durch eine Wahl der Landtage, ist im Referat von Dr. Risse und seiner Erklärung des deutschen Modells sehr deutlich zum Ausdruck gekommen. So gesehen sind Modelle, die ein „imperatives Mandat“ zu schaffen suchen, um die Länderinteressen zu vertreten, folgerichtig. Allerdings meine ich, dass die Landesregierungen nicht allein bestimmen sollen, wie in der Länderkammer agiert wird. Dafür gibt es durchaus negative Beispiele. Ich sage ganz offen, dass es mich ein bisschen wundert, dass man in erster Linie mit den Landeshauptleuten spricht, wenn man die Übertragung des gesetzlichen Tierschutzes von der Bundes- in die Landeskompentenz plant. Das mag seinen Sinn haben, weil die Landeshauptleute nach unserer Bundesverfassung die Vertreter der Länder sind. Aber die Materie ist eine solche der Gesetzgebung und daher eine Frage, die mit den Landtagen und mit den Repräsentanten der Landtage zu besprechen wäre. Kurzum meine ich, ein Bundesrat kann nur wirklich effektiv sein, wenn er die entscheidenden Kräfte der Länder, deren Interessen er zu vertreten hat, also sowohl die Landesregierungen, als auch die Repräsentanten der Landtage in gleicher Weise vertritt.

Bundesrat Prof. Albrecht Konecny (SPÖ, Wien)

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Nur einige Anmerkungen, die sich aus dem, was ich zu hören in der Lage war und aus der Debatte für mich ergeben. Die erste ist: Ohne die geringsten Hemmungen würde ich hier ein massives Plädoyer für eine parteiengeprägte Politik mit allen ihren Konsequenzen abgeben. Dem Bundesrat mag man nun ja polemisch - es wurden die Beispiele genannt: vom Kindergarten bis zum Austragsstüberl - bezeichnen, aber das ist eine legitime demokratische Funktion und ich habe nicht die geringste Lust, das irgendwie mühevoll zu rechtfertigen, sondern ich erhebe namens der einzigen Form demokratischer Politik die funktioniert, nämlich der Parteiendemokratie, einen Anspruch auf dieses Recht. Ein parlamentarisches Gremium – welches immer auch – dazu zu benützen, einem jungen Mandatar Parlamentarismus zu erlernen, zu ermöglichen, Karrieren – Verschubbahnhof war das

weitere Vokabel, das von Ihnen hier zitiert wurde, ja natürlich, auch Karrieren im Interesse einer demokratischen Entwicklung einer Partei zu planen. Ich halte das für ein legitimes Recht und man soll da gar nicht herumschummeln. Dieses Recht ist durchaus einzumehmen, es ist ein konstitutives Element der Parteiendemokratie und es trifft wahrlich nicht nur den Bundesrat. Ich kenne viele andere Beispiele, wo eine bundespolitische Phase für jemanden, der eigentlich für die Landespolitik in Aussicht genommen war, eingeschaltet wurde, um ihn aus Konfrontationen und Konflikten heraus zu halten und ich halte das alles für in höchstem Maße legitim.

Das zweite ist – und vielleicht habe ich da was versäumt – dass das Element der parlamentarischen Kontrolle mir in dieser Debatte ein bisschen zu kurz gekommen ist. Wenn man sich anschaut, durchaus auch auf internationaler Ebene, wo parlamentarische Gremien, teils mit einer sehr sehr schwachen Legitimation, zum Teil mit delegierten Vertretern darauf aufbauen; dass selbst Staatenbündnisse, wo natürlich die Regierungen gemeinschaftlich mühsam abgestimmt agieren, so etwas wie eine parlamentarische Öffentlichkeit, ein scrutinizing, brauchen. Und ich glaube, dass das eine wichtige Funktion ist, die jeder parlamentarischen Körperschaft, also auch dem Bundesrat zukommt und ohne jetzt schon in die Vorschlagssession hineinzukommen, ist das eine interessante verfassungsrechtliche Frage. Wenn also das Institut der mittelbaren Bundesverwaltung den Konvent überlebt, was ja nicht gewährleistet ist, ist erneut – in der Vergangenheit ist das immer versandet – die Frage zu stellen, wer dort denn eigentlich die Instanz des scrutinizing ist. Die Landtage sind es mit Sicherheit nicht. Der Nationalrat eher auch nicht. Es fehlt hier ein nicht unwesentliches Element – es könnte der Bundesrat sein – aber der Adressat, das sage ich schon ganz offen, ist dann die Landesexekutive, als die politisch Verantwortliche. Nur einmal als Gedankensplitter in die Gegend geworfen. Das Element des scrutinizing ist für eine parlamentarische Körperschaft ein ganz zentrales Element ihrer Identität.

Und das letzte, und dafür bin ich ganz besonders dankbar: Zweite Kammern in extremer Form. Die Kollegen und Kolleginnen vom tschechischen Senat haben zB die Möglichkeit, aus dem Gesetzgebungsbukett das herausholen, was sich auszahlt zu reflektieren. Das Element des Reflektierens zweiter Kammern erscheint mir ganz wesentlich. Nicht weil wir die klügeren sind, aber weil wir zugegebenermaßen unter etwas weniger tagespolitischem Stress stehen. Auch das ist ein Element, für das wir breite Akzeptanz mobilisieren können. Das wäre sehr wohl auch eine Funktion, die sich freilich nicht nur in der konkreten Gesetzgebung

fest machen lässt, sondern auch die Möglichkeit beinhaltet, Themata konkret abzuhandeln, auch wenn es nicht in legislativer Form ist. Das erscheint mir für das Gesamtbild der parlamentarischen Körperschaften wesentlich. Womit ich nicht nur Enqueten oder Workshops wie den heutigen meine, sondern dass Parlamentarier miteinander und gegeneinander reflektieren und am Schluss zu einer Meinungsbildung kommen, die sich nicht notwendigerweise in einem Gesetzesantrag oder einem Einspruch ausdrückt. Das ist eine, glaube ich, wertvolle parlamentarische Betätigung, die bei uns ein bisschen unter den Tisch fällt, weil wir uns primär mit anderen, geschäftsordnungsmäßig und verfassungsrechtlich vorgeschriebener Aufgaben beschäftigen. Danke.

Dr. Günther Schefbeck, Parlamentsdirektion Wien

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Historiker war auch schon das Stichwort: Ich möchte in historischer Perspektive auf den „parteilpolitischen“ Gesichtspunkt, der in der Diskussion immer wieder gebracht wird, zurückkommen. Nicht nur in der Diskussion über den Bundesrat im konkreten, sondern auch in der Diskussion über Parlamentarismus im Allgemeinen. Der Befund, dass der Bundesstaat vom Parteienstaat überlagert worden wäre, den Prof. Schäffer in seinem Referat vorgebracht und gut begründet hat, ist ein Befund, der sich mit fast wortgleicher Formulierung im Jahr 1927 bei Karl Gottfried Hugelmann findet. Er hat in einer ersten wissenschaftlichen Analyse des Bundesrates genau den gleichen Befund vorgetragen. Auch analoge Befunde über den Nationalrat, dass auch hier der Parteienstaat die Gewaltenteilung überlagert hätte, finden sich in den vergangenen 80 Jahren immer wieder. Jetzt ist die Frage, ist das wirklich eine 80jährige Fehlentwicklung oder ist das nicht vielmehr eine innere Logik, die dieser Entwicklung innewohnt. Kann das sein, dass sich 80 Jahre lang etwas in die falsche Richtung entwickelt? Ich meine, nein.

Woher dieser Befund? Der Befund entsteht vor einer Hintergrundfolie von sehr traditionsreichen verfassungstheoretischen Konzepten, die bis ins 18. Jahrhundert zurückreichen: das Konzept der Gewaltenteilung auf Montesquieu und seine Epigonen zurückgehend, jenes des Föderalismus im 19. Jahrhundert weiterentwickelt von Constantin Frantz ua, Konzepte, die entstanden sind in einer Zeit, in der es politische Parteien in unserer Form nicht gegeben hat; Konzepte, die einen Gegensatz postulieren mussten, zB im gewaltenteilenden Modell zwischen Exekutive und Legislative, im föderalistischen Modell zwischen Gliedstaaten und Oberstaat. Die einen Gegensatz postulieren mussten, weil sie ja, um ihres analytischen Zugangs willen, zunächst einmal Kategorien herausarbeiten

mussten, die sie in einen Gegensatz zueinander gestellt haben. Diese hier in einen Gegensatz gebrachten und seither in unseren verfassungstheoretischen Vorstellungen in diesem Gegensatz zueinander stehenden Kategorien sind aber in der politischen Praxis natürlich zu einer Kooperation nahezu gezwungen: zB Stichwort „kooperativer Bundesstaat“. Die „Transmissionsriemen“, um ein Wort von Leibholz aus der Politologie oder aus der Verfassungstheorie zu verwenden, in diesem kooperativen Prozess sind notwendigerweise die politischen Parteien.

Und das ist nun in der politischen Praxis nicht neu. In den beiden Einleitungsreferaten ist die Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung und konkret des Bundesrates kurz skizziert worden. Da haben wir also verschiedene theoretische Modelle vorgefunden, die vom Konzipienten, Hans Kelsen, fächerartig ausgebreitet worden sind vor den politischen Entscheidungsträgern, um daraus eine Auswahl treffen zu können. Was in der politischen Praxis passiert ist, das ist nicht referiert worden, ist aber auch nicht minder spannend. In der politischen Praxis hat es zB in den Jahren 1918/19 in einer insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sehr schwierigen Zeit eine intensive Kooperation zwischen der Zentrale und den Ländern gegeben, in Länderkonferenzen, die in Wien durchgeführt worden sind unter Beteiligung der Landesexekutiven und der Zentralexekutive, wenn Sie so wollen. Und genau diese Länderkonferenzen, die zu einer sehr fruchtbaren Zusammenarbeit geführt haben, waren in den Vorstellungen maßgeblicher politisch Mitwirkender an der Verfassungsentstehung wie Karl Renner vorbildhaft auch für den Bundesrat. Da gibt es zB bei Karl Renner, aber auch bei Ignaz Seipel viele Belege, also durchaus in den unterschiedlichen politischen Lagern, dass diese Form der Kooperation zwischen Ländern und Zentrale nicht nur im Bereich der Gesetzgebung, sondern auch im Bereich der Vollziehung, da knüpfe ich an Dr. Risse an, der den Bundesrat auf Grund der grundgesetzlichen Lage ja auch als ein Organ der Mitwirkung im Bereich der Verwaltung definiert hat, dass also diese Kooperation in Gesetzgebung und Vollziehung in den Hinterköpfen politisch Entscheidungsmächtiger im Jahr 1920 durchaus da war. Da ging es nicht darum, den Bundesrat zu einem Organ alibihafter Funktion herabzustufen, sondern da ging es darum, im Bundesrat eine Art ständiger Verbindung zwischen dem Bund und den Ländern im Bereich von Gesetzgebung und Vollziehung zu schaffen, daher auch damals die Vorstellung zB bei Renner und Seipel, dass die Landeshauptmänner im Bundesrat vertreten sein sollten. Große Enttäuschung dann, dass sie nicht überwiegend im Bundesrat, sondern in der Ersten Republik häufiger im Nationalrat waren. Ignaz Seipel hat das zB 1928 ganz explizit bedauert.

Warum dieser historische Exkurs? Ich glaube, es ist nicht nur interessant und spannend, sondern ich glaube, es fördert auch die heutige Diskussion, sich mit den historischen Wurzeln gegenwärtiger Diskurse zu beschäftigen. Weil die Diskurse, die wir heute führen, geführt werden vor einem geistigen Hintergrundbild, das sehr weit zurückreicht, und die Diskurse, die in den Jahren 1919/20 geführt worden sind, zum Teil wortident sind mit denen, die heute geführt werden. Es lohnt sich, die damaligen Protokolle nachzulesen. Danke.

Die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung aus der Sicht eines Landtages und vor dem Hintergrund des Österreich-Konvents

Sehr geehrte Damen und Herren, lassen Sie mich, bevor ich zum eigentlichen Thema meines Impulsreferates komme, doch einige grundsätzliche Überlegungen zur vorgesehenen Änderung unserer Bundesverfassung voranstellen.

Ich bin der Ansicht, dass jede Änderung unserer Grundordnung von dem zentralen Gedanken getragen sein muss, noch bessere Lebensbedingungen für unsere Bürgerinnen und Bürger und für alle, die sich in Österreich aufhalten, zu schaffen, um ihr Wohlbefinden noch mehr zu steigern.

Im Mittelpunkt all unserer Reformüberlegungen sollten daher die Menschen, die in Österreich leben, stehen. Ihre Bedürfnisse bestmöglich zu befriedigen und ihre Interessen optimal zu vertreten, muss das vorrangige Ziel aller von uns diskutierten Änderungen der Bundesverfassung sein. Wenn die von dieser Grundidee losgelöste Sicherung und Stärkung oder Verschiebung von Macht und Einfluss angestrebt wird, ohne dass dabei die Bedürfnisse der Menschen berücksichtigt werden, haben wir das Ziel verfehlt.

Die föderalistische und bundesstaatliche Struktur bietet meiner Meinung nach in einem nationalen Staatsgefüge die einzige effektive Möglichkeit, auf die besonderen Bedürfnisse kleinräumiger Regionen und deren Bürgerinnen und Bürger einzugehen und deren Anliegen, die im Gesamtstaat nicht entsprechend berücksichtigt werden können, zu befriedigen. Sie sichern die Bürgernähe von staatlichen Entscheidungen, sie sichern das Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger, sie erhöhen die Identifikation mit der Region, in der sie leben und erhöhen damit oftmals freiwillige und idealistische Mitarbeit bei der Gestaltung der unmittelbaren Lebensbereiche. Gleichzeitig gewährleisten föderale Strukturen ein optimales und sparsames staatliches Handeln.

Dieser Grundidee haben auch die Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten in ihrer Erklärung vom 7. Februar 2003 Ausdruck verliehen. Dass der föderalistische Weg der richtige Weg zum Wohle der im Staat lebenden Menschen ist, haben aber nicht nur die klassischen

Bundesstaaten wie Deutschland und Österreich bereits in der Vergangenheit erkannt, sondern auch zentralstaatlich ausgerichtete Länder wie Großbritannien, Belgien, Spanien und Italien schlagen diesen Weg verstärkt ein, weil in einem vereinten Europa die Wünsche der Bevölkerung nach Mitgestalten ihres unmittelbaren Lebensumfeldes eine noch größere Bedeutung erlangt haben.

Lassen Sie mir diese meine Überlegungen vielleicht noch kurz an einem Beispiel aus der Praxis illustrieren:

Es ist unbestritten, dass das Burgenland in seiner Gesamtheit aus seiner Geschichte heraus gegenüber anderen Bundesländern gewaltig benachteiligt war. Das beginnt damit, dass das Burgenland Teil der ungarischen Monarchie war und die gesamte Infrastruktur nach Ungarn ausgerichtet war, und setzt sich fort damit, dass das Burgenland nach dem 2. Weltkrieg russische Besatzungszone ohne Marshallplanhilfe war und anschließend durch den Eisernen Vorhang keinerlei Wirtschaftsbeziehungen mit den angrenzenden Nachbarstaaten aufbauen konnte.

Erst der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat die Möglichkeit eröffnet, als Ziel 1-Gebiet Fördermittel aus Brüssel zu erhalten, damit diese Region den wirtschaftlichen Anschluss an die übrigen Länder finden kann. Damit kann erstmalig der Wohlstand der Bevölkerung des Burgenlandes wesentlich verbessert werden. Wäre das Burgenland kein selbständiges Bundesland gewesen, hätte wohl niemand in Österreich derart vehement die Forderung nach Anerkennung dieser Region als Ziel 1-Gebiet vertreten und auch in Brüssel durchsetzen können. Dieses Beispiel zeigt meiner Meinung nach eindeutig, wie wichtig und essenziell es für die Befriedigung der Bedürfnisse einer Region und der Menschen dieser Region ist, dass eine föderale Struktur besteht, erhalten und verstärkt wird.

Die derzeitige österreichische Bundesverfassung orientiert sich deshalb am verfassungsrechtlichen Grundprinzip des Bundesstaates und weist in verschiedenen Variationen die Gesetzgebung und die Vollziehung dem Bund, den Ländern und hinsichtlich der Vollziehung auch den Gemeinden zu. Dieses sinnvolle und notwendige, aber auch komplexe bundesstaatliche Gefüge kann aber nur dann reibungslos funktionieren, wenn es geprägt ist vom gegenseitigen Rücksichtnahmegebot, gegenseitigen Verständnis und einer Sinneshaltung des gemeinsamen Miteinanders und nicht von Gegensätzen und kleinlichen Streitigkeiten. Die derzeitige gelebte Verfassungsrealität folgt aber dieser eigentlich selbstverständlichen Grundüberlegung nicht und es muss deshalb ein Umdenkprozess vor allem auf Bundeseite eingeleitet

werden, damit ein friktionsfreier Bundesstaat zum Wohle unserer Bürgerinnen und Bürger Realität werden kann.

Die zersplitterte Kompetenzlage, unklare Zuständigkeitsregelungen, aber auch mangelnde oder unzureichende gegenseitige Einfluss-, Mitsprache- und Kontrollrechte zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch den Gemeinden, haben meiner Meinung nach wesentlich dazu beigetragen, dass dieses notwendige Rücksichtnahmegebot und gegenseitige Verständnis, wenn schon nicht ganz verloren gegangen, so doch nicht gehörig gepflegt und gelebt wurde und wird. Es wäre daher an der Zeit, diese gegenseitigen Mitspracherechte neu zu überdenken und zu regeln, weil damit auch ein Umdenkprozess zu mehr gegenseitigem Verständnis und Rücksichtnahme eingeleitet und Platz greifen würde.

Ich möchte ganz kurz die derzeitigen Mitsprachemöglichkeiten im Bereich der Gesetzgebung des Bundes und der Länder skizzieren. Dabei möchte ich mich aber auf den Gesetzwerdungsprozess und nicht auf andere Möglichkeiten der Gesetzesanfechtung bestehender Gesetze konzentrieren.

Dem Bund sind durch die Instrumentarien der Art. 97 und 98 B-VG Mitwirkungsrechte an der Landesgesetzgebung eingeräumt. Die Bundesregierung, also ein Vollzugsorgan, kann zunächst nach Art. 98 B-VG Landesgesetze wegen Gefährdung von Bundesinteressen einsprechen. Der Landtag kann aber im Falle eines solchen Einspruches einen Beharrungsbeschluss fassen, wodurch der Beschluss Gesetzeskraft erlangt.

Wesentlich effektiver ist das Zustimmungsgesetz der Bundesregierung, wenn in einem Landesgesetz die Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung vorgesehen werden soll. Verweigert die Bundesregierung diese Zustimmung, kann der Gesetzesbeschluss nicht kundgemacht werden. Die Länder haben dadurch keine Möglichkeit, oftmals kostenintensive Vollzugsaufgaben auf den Bund zu übertragen. Umgekehrt ist der Bundesrat dasjenige Instrument, mit dem die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mit beteiligt sein sollten.

Die Einrichtung einer eigenen Länderkammer, die auch von den Landtagen besetzt wird und die direkt und unmittelbar an der Bundesgesetzgebung mitwirkt, ist eigentlich von der Theorie her gesehen eine zentrale und sinnvolle Einrichtung in einem Bundesstaat.

Die Verfassungsrealität und die derzeitige Praxis, die sich in jahrzehntelanger Übung herausgebildet hat, macht jedoch aus diesem sinnvollen theoretischen Ansatz ein für die Länder untaugliches Instrument für die Wahrnehmung ihrer Interessen. Die Länder haben das erkannt

und versuchen über Umwege, wie zum Beispiel den Konsultationsmechanismus, ihre begründeten Anliegen durchzusetzen.

Warum aber hat sich die Verfassungsrealität von dem guten theoretischen Ansatz der Ländermitwirkung so weit entfernt und warum müssen Krücken gefunden werden, damit die Länder ihre Interessen wahrnehmen können? Ich möchte deshalb zunächst eine kurze Befundaufnahme durchführen und setze da zunächst bei der formellen Verfassungsrechtlage an.

Welche Kompetenz hat der Bundesrat? Er hat grundsätzlich nur ein aufschiebendes Vetorecht, auch wenn die Länder durch Gesetze des Bundes extrem belastet werden. Der Nationalrat kann mit einem Beharrungsbeschluss den Einspruch des Bundesrates aus der Welt schaffen und die Länder damit problemlos zum Beispiel mit Vollzugsaufgaben belasten. Ein Zustimmungsrecht hat der Bundesrat nur dann, wenn in Länderkompetenzen eingegriffen wird.

Ich glaube, dass die Wurzel für all die Diskussionen, die derzeit über die Notwendigkeit des Bundesrates geführt werden, und auch geführt werden müssen, in der im B-VG verankerten Kompetenz des Bundesrates liegt. Seien wir ganz ehrlich – welche Konsequenz hat ein Einspruch des Bundesrates gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates?

Bis auf den Umstand, dass vielleicht ein Beharrungsbeschluss eine Peinlichkeit sein könnte und eine Verzögerung des Inkrafttretens bewirkt, wohl keine.

Und einen Vorteil für die Länder, wenn der Bundesrat einen Einspruch erhebt, kann ich ebenfalls nicht finden, weil der Nationalrat diesen Einspruch – zwar mit einer gewissen Zeitverzögerung – aus der Welt schaffen kann.

Diese nur geringe Einflussmöglichkeit auf die Gesetzgebung des Bundes, hat der Bund und vor allem das gesetzgebende Organ, der Nationalrat, klar erkannt und nützt dies zu seinem eigenen Vorteil und zum Nachteil der Länder auch konsequent aus.

Diese geringe Kompetenz des Bundesrates ist meiner Meinung nach auch der Grund, warum die Länder ihrer ureigensten Interessensvertretung im Rahmen der Bundesgesetzgebung wenig Augenmerk geschenkt haben.

Sie haben es zugelassen, dass die von den Landtagen entsendeten Bundesräte keine eigenständige Politik zur Wahrnehmung der Länder-

interessen betreiben, sondern von den Nationalratsklubs de facto verein-
nahmt werden.

Der Bundesrat ist damit zum Annex des Nationalrates geworden, eine
quasi notgedrungen in Kauf genommene zweite Kammer des National-
rates.

Wenn Bundesräte ausnahmsweise überlegen, Länderinteressen auf-
zuzeigen, werden sie in der Verfassungsrealität in den Nationalratsklubs
überzeugt, diese angeblichen Partikularinteressen hinter die angeblich
übergeordneten Interessen zu stellen. Es muss deshalb die angedachte
Reform des Bundesrates im engsten Zusammenhang mit einer Kompe-
tenzenerweiterung des Bundesrates gesehen werden.

Wie die Vergangenheit zeigt, hat das Zustimmungsgesetz des Bundes-
rates bei Verfassungsänderungen zu Lasten der Länder bewirkt, dass
kaum mehr neue Kompetenzverschiebungen von den Ländern weg hin
zum Bund stattgefunden haben.

Wenn es zu solchen Verschiebungen gekommen ist, sind diesen
zumindest intensive Beratungen mit den Ländern vorausgegangen und
lag auch in den meisten Fällen eine Zustimmung der Länder vor, die
auch dem Bundesrat mitgeteilt wurde.

Es sollte deshalb überlegt werden, dem Bundesrat in bestimmten
weiteren Bereichen ein absolutes Veto- bzw ein Zustimmungsgesetz
einzuräumen, sodass die Länder ein effektives Mitspracherecht bei der
Bundesgesetzgebung bekommen.

Es erscheint jedoch dabei nicht zielführend, diese Zustimmungsgesetze
des Bundesrates durchgehend in allen Bereichen und bei jedem Ge-
setzesbeschluss des Nationalrates vorzusehen. Viel sinnvoller erscheint
es, einige Bereiche zu definieren, in denen die Länderinteressen im
besonderen Maß berührt sind.

Meiner Ansicht nach sind diese Bereiche einerseits Gesetze mit
denen den Ländern oftmals kostenintensive Vollzugsaufgaben über-
tragen werden.

Andererseits muss es auch ein vitales Interesse der Länder sein, bei
der finanziellen Ausstattung im Rahmen des Finanzausgleiches durch-
setzbare Mitwirkungsrechte zu erhalten.

Lassen Sie mich das vielleicht an Hand zweier Beispiele erläutern.

Gemäß Art 10 Abs 1 Z 3 B-VG ist die Regelung und Überwachung
des Eintrittes in das Bundesgebiet, das Ein- und Auswanderungswesen,
die Abschiebung usw, Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung.

Trotz dieser eindeutigen Kompetenzlage hat der Bund im Fremden-gesetz eine Kostentragungspflicht der Länder für die Schubhaftkosten festgelegt.

Eine Abgeltung im Rahmen des Finanzausgleiches wurde verweigert. Alle Proteste der Länder gegen eine derartige Kostenüberwälzung wurden vom Bund ignoriert; wohl auch in dem Bewusstsein, dass sich die Länder gegen den beabsichtigten Gesetzesbeschluss nicht wirklich wehren können.

Ein Einspruch des Bundesrates kann ja mit einem Beharrungsbeschluss des Nationalrates beseitigt werden und andere Möglichkeiten, die berechtigten Länderinteressen im Gesetzgebungsprozess durchzusetzen, sind verfassungsrechtlich nicht vorgesehen.

Gleiches gilt auch beim Sanitätergesetz, hier hat der Nationalrat in seinem Gesetzesbeschluss umfangreiche und teure Ausbildungsvorschriften für Sanitäter erlassen, die in letzter Konsequenz zu einer wesentlichen Kostenbelastung der Länder und auch der Gemeinden geführt haben, ohne die Proteste zu berücksichtigen.

Dies sind nur zwei Beispiele für die derzeit herrschende Praxis auf Bundeseite, die zu Kostenüberwälzung auf die Länder und Gemeinden geführt haben. Unzählige weitere Beispiele könnten hier aufgezählt werden, die diese Vorgehensweise des Bundes dokumentieren.

Die Länder haben diese äußerst beschnittenen Mitspracherechte des Bundesrates in diesen Bereichen erkannt und haben durch den Konsultationsmechanismus und die dazu abgeschlossene Art 15a B-VG Vereinbarung darauf zu reagieren versucht. Aber auch hier zeigt sich, dass durch unkooperatives Vorgehen des Bundes versucht wird, dieses Instrument auszuhöhlen und zu einer Formalangelegenheit zu degradieren. Dies beginnt damit, dass ausschließlich der Landeshauptmann mit seiner eigenhändigen Unterschrift den Konsultationsmechanismus auslösen kann und die Auslösung durch ein Land für alle anderen Länder keine Wirkungen nach sich zieht.

Kostenbelastende Gesetzesmaßnahmen werden gesplittet, um unter den Schwellenwerten des Konsultationsmechanismus zu bleiben, obligatorische Kostenberechnungen unterbleiben oftmals zur Gänze und bisher hat der Bund noch in keinem Fall die aus mangelhafter Darstellung resultierende, ihn treffenden Kosten, tatsächlich refundiert.

Der Umgang des Bundes mit den Ländern und das mangelnde Rücksichtnahmegebot zeigt sich wohl am eindeutigsten bei diesem Konsultationsmechanismus. 66 Mal haben bisher die Länder den Konsultationsmechanismus ausgelöst, wobei 4 Mal diese Anträge zur Gänze zurück-

gezogen wurden. Aber nur ein einziges Mal hat der Bund zu den obligatorisch vorgesehenen Verhandlungen eingeladen. Das zeigt eindeutig, wie wenig von Bundesseite auf die berechtigten Interessen der Länder eingegangen wird, wenn nicht ein Instrumentarium geschaffen wird, das den Ländern ermöglicht, schon die Gesetzwerdung zu beeinflussen und ihnen dabei mehr Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Meiner Meinung sollte jedenfalls dann, wenn durch Bundesgesetze neue Aufgaben auf die Länder, sei es im Bereich der Gesetzgebung, aber vor allem im Bereich der Vollziehung übertragen werden, dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht eingeräumt werden, weil mit diesen Übertragungen von Aufgaben in vielen Fällen auch Kostenbelastungen im erheblichen Ausmaß für die Länder verbunden sind. Damit wäre auch ein Gleichgewicht mit der Bundesregierung hergestellt, der ja für die Übertragung von Aufgaben an den Bund gemäß Art 97 B-VG ein Zustimmungsrecht eingeräumt ist. Ein Zustimmungsrecht des Bundesrates sollte jedenfalls auch für das Finanzausgleichsgesetz und die damit verbundenen Nebengesetze vorgesehen werden, weil der Finanzausgleich die finanzielle Basis für die Länder darstellt und überhaupt erst die Grundlage dafür schafft, dass die Länder ihre Aufgaben auch erfüllen können.

Ich möchte sogar noch einen Schritt weiter gehen und behaupten, dass die finanzausgleichsrechtlichen Regelungen eine wesentliche Grundlage für die Existenz der Bundesländer darstellt. Dass der Interessensvertretung der Länder in der Bundesgesetzgebung bei derartigen lebensnotwendigen Materien nur ein suspensives Vetorecht eingeräumt wird, ist meines Erachtens systemwidrig.

Man kann nun behaupten, dass dem Finanzausgleich intensive Beratungen mit den Ländern vorangehen, was auch zutrifft. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, erlässt der Bund jedoch den Finanzausgleich, ohne dass eine ausdrückliche Zustimmung der Länder vorliegt. Auf Grund der derzeitigen Verfassungslage haben die Länder zwar die Möglichkeit in bestimmten Fällen durch Klagen beim Verfassungsgerichtshof ungerechtfertigte Kostenbelastungen der Länder einzuklagen.

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, sind die Länder bei derartigen Klagen auch meistens erfolgreich. Dieser Weg sollte aber in einem kooperativen Bundesstaat wirklich die allerletzte Möglichkeit zur Durchsetzung von Ansprüchen der Länder darstellen. Deshalb ist es für mich unerlässlich, dass bereits weit vorher, vor Entstehen eines Gesetzes den Ländern effektive und durchsetzbare Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Wenn die Zustimmung des Bundesrates für Bundesgesetze, die die Länder mit Kosten belasten und für die Finanzausgleichsregelung erforderlich ist, wird sicherlich ein Umdenkprozess auf Bundesseite eingeleitet, der hin zu einer mehr partnerschaftlichen Ausprägung des Bundesstaates führt. Ein Zustimmungsrecht des Bundesrates bewirkt eine Zurückhaltung des Bundes bei Belastungen der Länder.

Bei Verfassungsgesetzen, die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung einschränken, ist ein Zustimmungsrecht des Bundesrates bereits jetzt vorgesehen. Allein der Umstand, dass dieses Zustimmungsrecht des Bundesrates in diesem Bereich normiert ist, hat dazu geführt, dass sich der Nationalrat dabei eine gewisse Zurückhaltung auferlegt hat und nur sehr geringe Verfassungsverschiebungen zu Lasten der Länder vorgenommen hat. Diese Ausweitung der Kompetenzen der Länderkammer würde meiner Ansicht nach auch bewirken, dass sich die Länder mehr und intensiver mit dem Bundesrat auseinandersetzen und in der Praxis dafür sorgen würden, einen starken und durchschlagskräftigen Bundesrat zu schaffen.

Die Länder würden durch viele Einzelschritte, die ja schon zum Teil auf Grund der derzeitigen Verfassungslage möglich wären, darauf hinwirken, dass ein gestärkter Bundesrat aus der derzeitigen Umklammerung und Einbindung beim Nationalrat herausgelöst und näher zu den Landesparlamenten und Landesregierungen gerückt würde. Derzeit werden auf verschiedenen Ebenen und zum Teil auch in den Medien intensive Diskussionen darüber geführt, ob die Einrichtung des Bundesrates überhaupt sinnvoll und nutzbringend ist.

Die Diskussionen gehen bis hin zur Abschaffung des Bundesrates und Einsetzung der Landeshauptleutekonferenz an Stelle des Bundesrates. Meiner Meinung nach sollte jedoch unbedingt an der bestehenden Einrichtung des Bundesrates als Länderkammer bei der Gesetzgebung des Bundes festgehalten werden. Der Bundesrat ist eine bestehende Einrichtung, die sich grundsätzlich bewährt hat und jedenfalls von der Theorie her systemkonform in der Österreichischen Bundesverfassung eingebettet ist. Wenn auch der Bundesrat durch seine eingeschränkte Mitsprachemöglichkeit oftmals kritisiert wird, so darf doch nicht verkannt werden, dass er bei einer erweiterten Kompetenz ein schlagkräftiges Instrument der Länder werden könnte.

So sinnvoll auch die Verankerung der Landeshauptmännerkonferenz in der Verfassung ist und dies auch der politischen Realität Rechnung trägt, so sollte die Landeshauptmännerkonferenz dem Bundesrat nicht ersetzen. Sie sollte vielmehr als eigenständiges, zuständiges Instrumentarium zur Artikulierung der Länderinteressen eingerichtet werden. Oft-

mals wird auch in der Diskussion eine Direktwahl der Bundesräte durch die Bevölkerung des jeweiligen Bundeslandes angesprochen.

Meiner Meinung nach ist diese Diskussion verfehlt, weil auch vom Landesvolk direkt gewählte Bundesräte auf Grund der mangelhaften Kompetenz des Bundesrates keinerlei weitere Mitspracherechte bei der Bundesgesetzgebung erhalten würden. Direkt gewählte Bundesräte können darüber hinaus im bestehenden Verfassungssystem auch nicht entsprechend eingeordnet werden.

Nach dem österreichischen Verfassungsverständnis ist der Landtag das zentrale Gesetzgebungsorgan des Landes und soll ihm als solches auch das Mitspracherecht bei der Gesetzgebung des Bundes weiterhin eingeräumt bleiben. Dieses Mitspracherecht besteht in der Entsendung der Bundesräte in den Bundesrat. Ich bin auch der Meinung, dass es erst dann wirklich sinnvoll ist, über eine neue Zusammensetzung des Bundesrates eingehend zu diskutieren, wenn die Kompetenzerweiterung des Bundesrates in groben Zügen fixiert ist.

Für mich ist aber dabei sicherzustellen, dass die Landesparlamente auch weiterhin die Bundesräte entsenden, weil das Gesetzgebungsorgan des Landes in einem geschlossenen System der Verfassung dasjenige Organ sein soll, das auf die Gesetzgebung des Bundes Einfluss nimmt. Um einen kompetenzmäßig angereicherten und starken Bundesrat zu schaffen, könnte einerseits überlegt werden, dass der Landtag von seinen schon jetzt bestehenden Möglichkeiten Gebrauch macht und Abgeordnete zum Landtag in den Bundesrat entsendet, die dann auch quasi vollbeschäftigte Politiker wären.

Überlegenswert ist aber auch, dass jeder Landtag neben seinen Bundesräten – bzw Bundesräten, die gleichzeitig Landtagsabgeordnete sind – Mitglieder der Landesregierung bestimmt, die im Bundesrat mit Sitz und Stimme vertreten sind. Denkbar wäre auch ein modifiziertes System, wonach vom Landtag nominierte Regierungsmitglieder nur dann, wenn sie an Bundesratssitzungen teilnehmen, Rede- und Stimmrecht haben.

Die vom Landtag für den Bundesrat nominierten Regierungsmitglieder könnten dann entscheiden, ob sie an Bundesratssitzungen teilnehmen – dies wird vermutlich dann der Fall sein, wenn ein Zustimmungsrecht des Bundesrates vorliegt – oder nicht, ohne die Präsenzquoten des Bundesrates zu beeinflussen.

Die vom Landtag entsendeten Bundesräte oder auch die vom Landtag nominierten Mitglieder der Landesregierung, sollten meiner Meinung nach so wie bisher an keine Weisungen des Landtages gebunden sein.

Sie sind vom Landtag gewählt und sollten die Interessen des Landes selbständig nach bestem Wissen und Gewissen und auch flexibel ausüben können. Denkbar wäre lediglich, dass der Landtag in Form von unverbindlichen Entschlüssen seinen Wünschen Ausdruck verleiht. Die Bundesräte wären an diese Entschlüsse zwar rechtlich nicht gebunden, wohl aber politisch verantwortlich.

Bei einem erstarkten Bundesrat, der in wesentlichen Bereichen ein Zustimmungsrecht zu Beschlüssen des Nationalrates erhält, stellt sich natürlich die Frage, wie man zukünftig eine Pattstellung zwischen dem Nationalrat einerseits und dem Bundesrat andererseits vermeiden kann. Völlig unbefriedigend wäre nämlich, wenn Gesetzesbeschlüsse auf Dauer ohne gegenseitige Konsultationen blockiert werden würden. Meiner Vorstellung nach könnte bei einer Verweigerung der Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates ein Vermittlungsgremium zwischen diesen beiden Organen der Bundesgesetzgebung ähnlich dem in der Deutschen Verfassung vorgesehenen Ausschuss eingerichtet werden.

Lassen Sie mich abschließend und zusammenfassend Folgendes festhalten:

1. Für mich wäre es grundlegend und wesentlich, im Rahmen des Österreich-Konvents über die Ausweitung der Kompetenzen des Bundesrates zu diskutieren.
Insbesondere in denjenigen Bereichen, die für die Länder von vitalem Interesse sind, sollte ein Zustimmungsrecht des Bundesrates zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates vorgesehen werden.
Damit wäre auch jede Diskussion über die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit des Bundesrates beendet und gleichzeitig sichergestellt, dass die Länder über einen erstarkten „Bundesrat neu“ wesentlichen Einfluss auf die Bundesgesetzgebung ausüben könnten.
2. Für mich ist es auch wesentlich, dass eine seit vielen Jahrzehnten bestehende Einrichtung, wie der Bundesrat dies ist, bestehen bleibt und ausgebaut wird, statt dass mit vielen Kompromissen behaftete und konfliktträchtige neue Konstruktionen erfunden werden müssen, um die Länderinteressen durchsetzen zu können.

Überlegungen zu einer Stärkung der „Länderkammer“ in der Bundesgesetzgebung

Schon bei der Gründung des Österreich-Konvents wurde klar gestellt, dass die tragenden Prinzipien unseres Staates bei dieser Reformdiskussion unangetastet bleiben sollen. Zu diesen Grundprinzipien gehört bekanntlich auch, dass Österreich ein Bundesstaat ist. Und eines der Wesensmerkmale eines Bundesstaates ist nach weithin übereinstimmender wissenschaftlicher Lehre die Existenz einer zweiten parlamentarischen Kammer, mittels der die Gliedstaaten an der Bundesgesetzgebung beteiligt sind.

Wir sollten daher klar festhalten: Eine Abschaffung des Bundesrates wäre der Beginn der Abschaffung des österreichischen Bundesstaates. Die Landesregierungen würden bald folgen und damit auch die demokratisch gewählten Landesparlamente. Wenn wir daher für die Erhaltung des Bundesstaates eintreten, dann müssen wir auch den Bundesrat erhalten.

Den Bundesrat erhalten heißt aber nicht, dass diese Institution – wie auch alle anderen Verfassungsinstitutionen – keiner Reform bedürfte. „Gutes erhalten, Neues gestalten“ war und ist der Grundsatz meiner politischen Tätigkeit und das gilt auch für den Bundesrat. Die Länder müssen weiterhin Einfluss auf die Bundesgesetzgebung haben, aber diese Einflussnahme muss sich den Erfordernissen der heutigen Zeit anpassen.

Und deshalb habe ich schon vor fast zwei Jahren, also lange bevor ein österreichischer Verfassungskonvent überhaupt zur Diskussion gestanden ist, eine Reform der Länderkammer angeregt.

Was war dafür maßgebend, dass gerade der Bundesrat so oft zum Ziel der Kritik und des Rufes nach Einsparung wurde?

In der Praxis hat sich herausgestellt, dass sich der Bundesrat, der **nach** den Beschlüssen des Nationalrates über diese befindet und sein Veto einlegen kann, was allerdings in den meisten Fällen nur zu einer Aufschiebung führt, dass dieser Bundesrat mit diesem nochmaligen Aufwärmen des im Nationalrat bereits diskutierten Themas nicht wirklich erfolgreich sein kann. Das heißt nicht, dass die Bundesräte in der Vergangenheit keinen Einfluss auf die Gesetzgebung ausgeübt hätten, aber

wenn man mit den Bundesratsmitgliedern spricht, dann hört man immer wieder Fälle, wo sie **vor** dem Nationalratsbeschluss Bedenken gegen ein Gesetz oder einzelne Bestimmungen erfolgreich eingewendet hätten, kaum aber, wenn der Nationalratsbeschluss bereits gefallen ist.

Denn, wenn sich eine Regierungskoalition – oft mühsam genug – auf ein Vorhaben geeinigt hat, muss sie bemüht sein, dieses sowohl in der Regierung, als auch im Nationalrat, als auch im Bundesrat durchzusetzen. Es ist daher kein Wunder, dass Bundesratseinsprüche fast ausschließlich dann passieren, wenn die jeweilige Regierungsopposition im Bundesrat die Mehrheit hat.

Die Länderkammer des Bundesparlamentes muss daher erstens sobald als möglich in den Willensbildungsprozess für ein neues Gesetz eingebunden sein und nicht erst dann, wenn durch einen Nationalratsbeschluss die Sache zwar nicht formell aber praktisch politisch bereits gelaufen ist.

Eine solche zweite Kammer soll zweitens nach meinen Vorstellungen mit den politisch wichtigsten Repräsentanten der jeweiligen Länder, also den Spitzen der Landesregierungen und den Spitzen der Landesparlamente als Mitglieder des Bundesrates besetzt sein.

Darüber hinaus sollen auch Gemeindevertreter in die zweite Kammer des Bundesparlamentes aufgenommen werden. Auch wenn einige Verfassungsjuristen die Einbeziehung der Gemeinden und damit die Ausweitung der Länderkammer zu einer Vertretung der Länder und Gemeinden als unsystematisch bezeichnen: Ich bin davon überzeugt, dass die dritte Gebietskörperschaft neben Bund und Ländern ein Mitspracherecht bei der Bundesgesetzgebung haben muss. Schließlich sind es ja gerade die Gemeinden, die von Bundesgesetzen in ihrem Aufgabenbereich ganz wesentlich betroffen sind, angefangen von der Übertragung einzelner Wirkungsbereiche, wie etwa der Mitwirkung bei den Nationalratswahlen bis hin zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge, die aus bundesgesetzlichen Regelungen erwachsen, wie etwa bei der Abwasserentsorgung. Und außerdem sind der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund schon derzeit in der Bundesverfassung als Interessensvertreter der Gemeinde im Art 115 Abs 3 B-VG anerkannt.

Wie kann nun ein solcher neuer Bundesrat konkret aussehen, wie kann er funktionieren?

Ich könnte mir vorstellen, dass der Bundesrat weiter wie bisher in den größten Ländern, also konkret in Niederösterreich 12, mindestens aber 6, gegenüber derzeit 3 Mitglieder hat. Damit werden zwar etwas mehr

Personen als im bisherigen Bundesrat vertreten sein, jedoch werden diese Vertreter anderen verfassungsrechtlichen Gremien entnommen, sodass insgesamt wesentlich weniger Funktionäre erforderlich sind.

Aus jedem Bundesland sollen zunächst einmal je ein Vertreter des Städte- und Gemeindebundes kommen. Die anderen Mitglieder sollen nach meinen Vorstellungen je zur Hälfte aus den Mitgliedern der Landesregierung und des Landtages entnommen werden. Dabei wird das jeweils dort bestehende Parteienverhältnis zu berücksichtigen sein, sodass nicht eine Partei alle Bundesratsvertreter stellen kann.

Durch den Einsatz von Mitgliedern der Landesregierungen und des Landtages wird einerseits die politische Bedeutung des Bundesrates verstärkt und andererseits werden beträchtliche Kosten eingespart.

Können diese Persönlichkeiten eine solche zusätzliche Aufgabe bewältigen? Ich meine: ja. Denn nach meinen Vorstellungen soll der neue Bundesrat nicht im Parlament tagen und dort lange Debatten über politische, meist von den Oppositionsparteien initiierte Themen führen, die viel Aufwand und wenig Wirkung erzeugen. Die Mitglieder des „Bundesrates neu“ sollen sich die moderne Technik zunutze machen. Über Fax und Internet ist es durchaus und sogar noch viel schneller möglich, zuhause bzw im eigenen Büro, wo man auch die erforderlichen Mitarbeiter zur Hand hat, die Gesetzesvorlagen zu bekommen und dazu Stellung zu nehmen. Der Bundesrat neu könnte seine Arbeit daher zum größten Teil auf schriftlichem Weg erledigen. Nur, wenn tatsächlich ein Veto gegen einen Bundesgesetzentwurf erfolgen soll, könnte eine Sitzung abgehalten werden, jedenfalls aber einmal im Halbjahr, wie ja auch die Landeshauptmänner oder die Landtagspräsidenten einmal im Halbjahr zu einer Tagung zusammenkommen. Diese Tagung müsste aber dann nicht am Sitz des Parlaments stattfinden, sondern in der Hauptstadt des jeweils turnusmäßig, halbjährig wechselnden Vorsitzes in der Bundesländervertretung. Ein Bundesrat, der nicht in der Bundeshauptstadt, sondern abwechselnd in den Ländern tagt, wäre ein zusätzliches föderalistisches Signal.

Der Bundesrat soll – wie bereits erwähnt – somit die Möglichkeit haben, schon während des Gesetzgebungsverfahrens, also von der Einbringung einer Regierungsvorlage oder eines Initiativantrages an, seine Stellungnahme zu einem Bundesgesetz abzugeben. Zu diesem Zweck müssen solche Vorlagen den Bundesratsmitgliedern der einzelnen Länder – auch wieder auf elektronischem Weg – zur Kenntnis gebracht werden, sodass jedenfalls eine Frist von vier Wochen für eine Stellungnahme bleibt, die man in dringenden Fällen auch noch verkürzen könnte.

Selbstverständlich müssten auch maßgebliche Änderungen im Ausschuss des Nationalrates dem Bundesrat vor Beschlussfassung im Plenum neuerlich übermittelt werden, soweit eine für die Länder bedeutsame inhaltliche Abweichung vorliegt. Diese Regelung könnte ähnlich der im Artikel 5 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über den Konsultationsmechanismus gestaltet werden.

Der Bundesrat sollte nach meinen Vorstellungen in dreifacher Weise auf einen im Parlament zur Abstimmung stehenden Gesetzesvorschlag reagieren können:

In den zahlreichen Fällen, die die Interessen der Länder und Gemeinden nicht berühren, könnte der Bundesrat auf eine Stellungnahme verzichten und damit viel unnötige Arbeitszeit eingespart werden.

Wenn die Interessen der Länder und Gemeinden durch einen Gesetzentwurf als beeinträchtigt angesehen werden, könnte ein Einspruch entweder in der milderen Form von Einwendungen oder in der strengeren Form eines Vetos erfolgen.

Im Falle von Einwendungen würde der Bundesrat das Gesetz zwar nicht beeinspruchen, aber eine konkrete Stellungnahme abgeben, welche – wie der Gesetzentwurf selbst – Gegenstand der Beratungen im Nationalrat zu sein hätte. Der derzeitige, sehr aufwendige und letztlich fast immer zu keiner Änderung führende Prozess eines aufschiebenden Vetos würde damit entfallen.

Dafür aber sollte der Bundesrat nach meinen Vorstellungen in ganz bestimmten Fällen einen Einspruch gegen ein Gesetzesvorhaben des Nationalrates erheben können, der **nicht** durch einen Beharrungsbeschluss des Nationalrates umgangen werden kann, sondern dazu führt, dass ein Gesetzesbeschluss des Nationalrates verfassungsrechtlich nicht gültig zustande kommen kann.

In welchen Fällen soll nun der Bundesrat ein absolutes Veto haben, d.h. einen Nationalratsbeschluss verhindern können?

Ein absolutes Veto sollte der Bundesrat bei Verfassungsbestimmungen haben, bei Regelungen des Finanzausgleiches, die Länder und Gemeinden berühren, und selbstverständlich immer dann, wenn Zuständigkeiten der Länder und Gemeinden eingeschränkt oder ausgeweitet werden.

Neben der Gesetzesbegutachtung und dem Veto gegen Gesetzesbeschlüsse sollte dem „Bundesrat neu“ aber auch ein Initiativrecht in der Bundesgesetzgebung zukommen. Bei seiner halbjährigen Zusammen-

kunft in den jeweiligen Bundesländern könnten Grundsatzfragen des Föderalismus beraten werden. Auch die koordinierte Vorgangsweise in Fragen des Landesrechtes könnte Gegenstand der Beratungen des Bundesrates sein. Schließlich sollen auch die anderen dem Bundesrat derzeit zukommenden Verfassungskompetenzen, wie die Ernennung von Höchststrichern oder die Stellungnahmen zu Vorhaben der Europäischen Union, weiter im Rechtsbestand verbleiben. Es wäre auch zu prüfen, inwieweit die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus in die Arbeit des neuen Bundesrates eingegliedert werden kann.

Die Geschäfte des Bundesrates könnte die bereits bestehende und gut arbeitende Verbindungsstelle der Bundesländer übernehmen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Es gibt kaum jemand in unserem Land, der die Reformbedürftigkeit des Bundesrates leugnet. Dennoch fehlt es bis jetzt an einem konkreten Konzept einer Neuordnung der österreichischen Länderkammer. Zwar gibt es viele Ideen und Vorstellungen von der gänzlichen Abschaffung dieser Institution bis zur mehr oder weniger uneingeschränkten Beibehaltung. Ich habe daher versucht, ein ganz konkretes Modell für einen Bundesrat neu auszuarbeiten. Dieses Modell gibt nicht vor, das einzig mögliche zu sein. Gewiss kann man daran das eine oder andere verbessern, ergänzen oder auch ändern. Mir ging und geht es vor allem darum, die Grundlage dafür zu schaffen, damit die Reform und damit die Stärkung der Länderkammer an konkreten Modellen diskutiert wird und so bald zu einem positiven Abschluss kommt.

Statements und Diskussion

Vorsitzender Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Danke Herr Landtagspräsident. Es ist so vereinbart, dass jetzt Herr Vizepräsident Weiss den Vorsitz übernimmt.

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss

Danke, wir gehen in die Debatte ein, in der zunächst Vertreter der vier Bundesratsfraktionen zu Wort kommen. Als erster von der Österreichischen Volkspartei Herr Prof. Hösele aus der Steiermark.

Bundesrat Prof. Herwig Hösele (ÖVP, Steiermark)

Herr Vorsitzender, meine Herren Präsidenten und Professoren, liebe Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich möchte – ich hoffe, dass ich es in fünf Minuten zustande bringe – folgendes als unbestritten darstellen, was hier aus allem hervorgekommen ist. Österreich ist ein Bundesstaat und wird ein Bundesstaat bleiben, dessen Kennzeichen die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ist: Dazu brauche ich ein Organ, wie immer dieses ausgestaltet ist, dh also für die Bundesstaatlichkeit ist ein Organ notwendig, ganz gleich ob es als Bundesrat neu, Gemeinde- und Länderkammer oder Bundesrat wie bisher oder in einer anderen Form besteht. Die Frage ist, wie ist das ausgestaltet. Unverzichtbar für die Bundesstaatlichkeit – aber nicht unveränderbar – ist das gegenwärtige Modell und jetzt kommen wir dann zu dem, was aus der ganzen historischen Perspektive angesprochen wurde und was uns leider auch für heute bewusst sein muss. 1920 war es ein Kompromiss, ein für alle Teile unbefriedigender Kompromiss. Es wird auch nach diesem Österreich-Konvent ein Kompromiss zu schließen sein. Wollen wir hoffen, dass es ein Kompromiss ist, der eine tragfähigere und bessere Ausgestaltung bringt. Aber wir müssen uns bewusst sein, dass Maximalvorstellungen sowohl aus einer zentralistischen Perspektive als auch einer sehr weitgehenden föderalistischen Perspektive hier ganz unterschiedlich ausgestaltet sein können, wahrscheinlich nicht erreichbar sein werden, aber einiges müsste doch möglich sein. Ein weiteres ist auch heute sehr richtig dargestellt worden: Auch die jetzige Ausgestaltung des Bundesrates hat eine wichtige präventive Funktion im Zusammenhang mit der Bundesgesetzgebung, insbesondere – und das ist ja doch Mitte der 80iger Jahre immerhin ein Erfolg gewesen – mit dem Zustimmungsrecht des Bundesrates zu gewissen Verfassungsbestimmungen, die sonst zu Lasten der Bundesländer gingen.

Ich komme dann auf die drei Punkte 1. Kompetenzen, 2. Beschickungsfrage, 3. Realverfassung. Der erste Punkt durch die präventive Wirkung ist schon angesprochen. Je mehr Kompetenzen ein Ländermitwirkungsorgan, sei es Bundesrat oder nicht, übertragen bekommt, umso größer ist auch die präventive Mitwirkung dieses Gremiums im Rahmen der Bundesgesetzgebung, weil ja immerhin diese Funktion in der Ersten Kammer, dem Nationalrat, mitbedacht werden müsste. Ganz wichtig scheint mir zu sein – und das ist auch mehrfach angesprochen worden, insbesondere auch vom Präsidenten Freibauer: Jetzt steht der Bundesrat mit einem suspensiven Veto ganz am Schluss des parlamentarischen Gesetzwerdungsverfahrens. Er kann einen Einspruch erheben, der Nationalrat wird meistens beharren. Wenn aber eigentlich die Meinung besteht, das Gesetz ist in Summe sehr gut oder in Summe sehr wünschenswert, aber zB § 17 Abs 2 wäre aus Ländersicht nicht sympathisch oder abänderungswürdig, kann der Bundesrat das Gesetz nur in Bausch und Bogen ablehnen und hat nicht einmal die Möglichkeit, im Zuge eines Stimmrechts auf das Gesetzwerdungsverfahren Einfluss zu nehmen. Andererseits gibt es einen sehr hohen Sachverstand seitens der Länder im Begutachtungsverfahren. Die Begutachtungstexte der Länder werden in sehr unterschiedlicher Weise berücksichtigt, ich befürchte aus der Sicht der Länder in wesentlich zu geringem Ausmaß. Es wäre wünschenswert, wenn man hier eine Verbindung herbeiführen könnte. Wir haben mehrfach einstimmige Beschlüsse des Bundesrates für ein Stimmrecht gehabt, um den Bundesrat schon im Gesetzwerdungsverfahren einzubinden. Bei den Nationalratsberatungen könnte ich mir vorstellen, dass wir zusammen mit dem Sachverstand und der Sachkompetenz der Länder hier auch wesentliche Punkte einbringen könnten, vor allem auch unter dem Aspekt, dass am Schluss immer noch die Gefahr besteht, wenn auf das nicht Rücksicht genommen wird, dass die Möglichkeit eines suspensiven oder auch absoluten Vetos besteht.

Das Gesetzes-Initiativrecht ist in der gegenwärtigen Form ja dem Bundesrat gegeben, aber völlig unbefriedigend, weil es dem Nationalrat gegenwärtig völlig unbenommen ist, ob er eine Gesetzesinitiative des Bundesrates überhaupt jemals in Verhandlung nimmt. Folglich müsste man wahrscheinlich in der Geschäftsordnung des Nationalrates etwas ändern, weil es ein absolut unbefriedigender Zustand ist, dass die Gesetzesinitiativen – wir setzen sie auch wiederholt – nicht in Verhandlung genommen werden.

Eine ganz entscheidende Frage ist auch die eines Vermittlungsausschusses. Weiters die Frage, ob nicht, nachdem Volksanwälte und der Rechnungshofpräsident Organe sind, die sowohl für Bund und Länder zuständig sein können, diese Organe nicht gemeinsam in der Bundes-

versammlung gewählt werden sollten. Da gibt es eine ganze Reihe von verschiedenen Möglichkeiten, die ich für sehr diskutabel halte.

Nach der Kompetenzlage ist die zweite Frage dann jene der Beschickung. Da bin ich nicht wirklich festgelegt, und auch in der VP-Fraktion gibt es durchaus unterschiedliche Meinungen. Persönlich halte ich den indirekten Entsendungsmodus für einen sehr sinnvollen, weil eine Rückkoppelung zum Landtag für mich eine sehr wichtige Frage ist. Denn – und da komme ich dann zur Realverfassung später dazu – wenn der Bundesrat das Organ der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung ist, habe ich gerne eine Rückkoppelung mit Landesorganen. Herr Landtagspräsident Prior war der Meinung, dass man ja kein imperatives Mandat machen sollte, aber dass man immerhin unverbindliche Empfehlungen geben könnte. Auch das ist schon ein Weg in diese Richtung und ich glaube, dass das auch für die Landtage und für das Selbstverständnis der Länder nützlich ist, die Rückkoppelung mit der Zweiten Kammer in der Bundesgesetzgebung, die die Länderinteressen wahrnimmt, zu haben. Ich halte aber durchaus ein Modell auch in Richtung Freibauer für denkbar, man muss das nur insgesamt in der Architektur relativ genau bedenken. Wie Sie wissen, ist die Integration der Landeshauptleute in den Bundesrat ja eine sehr alte Überlegung. Ich habe vor kurzem einmal einen Beschluss einer Landeshauptleutekonferenz aus dem Jahre 1956 gefunden, wo das als das wirkungsvollste Instrumentarium aus der Sicht der Landeshauptleute angesehen worden wäre. Es hat sich dann aber nie realisiert.

Nun komme ich zur Realverfassung und damit zum dritten Punkt nach den Kompetenzen und der Beschickung. Ich bin auch der Meinung, dass man schauen muss, dass die Gemeinden angemessen am Gesetzgebungsverfahren mitwirken können. Ich bin mir nicht ganz sicher, wie man das entweder in der Beschickungsfrage oder in der Frage des Gesetzwerdungsverfahrens im allgemeinen lösen kann, aber ich komme über die Brücke der Landeshauptleute zur Realverfassung. Es ist hier mehrfach angesprochen worden: Man kann den Bundesrat mit den größten Kompetenzen ausstatten. Er wird sie vielleicht auch nie ausüben müssen, weil eben die Kompetenzen so stark sind, dass die Erste Kammer nicht wagt, dagegen aufzutreten. Aber in Wahrheit ist es natürlich die Koalitionsdisziplin, die sogenannte – ich sage nicht Klubzwang – sondern die Übereinkunft, die im Klub gefunden wird, denn jede Bundesregierung hat natürlich Interesse, dass sie in beiden Kammern eine Mehrheit findet. Wenn ich diese Disziplin nicht einerseits durch das Mitwirkungsrecht im gesamten Gesetzwerdungsverfahren, das jetzt nur ein informelles über die Klubs ist, aufrollen kann, brauche ich doch eine Möglichkeit, dass eine Abstimmung nach Länderinteressen stattfinden

kann und soll. Deswegen würde ich trotz aller Einwände die Frage der Landtagsempfehlungen oder stärkerer Möglichkeiten, möglicherweise mit einer qualifizierten Mehrheit für ganz spezielle Punkte eine Bindung von Bundesräten zu gewissen Themen zu erreichen, zur Erwägung stellen. Da gibt es Vorschläge, wie man das, ohne jemand in großen Gewissenszwang zu bringen, durchsetzen kann. Diese Realverfassung ist insofern zu beachten, weil sonst die Diskussion eine l'art pour l'art-Diskussion ist.

Weiters ist es aus der Sicht Zweiter Kammern interessant und sehr erfreulich, dass im Zuge der Verfassungsdiskussion auf europäischer Ebene, der europäische Konvent die Rolle der Zweiten Kammern auch ausdrücklich im Sinne der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit anerkannt hat. Ich verweise auf die Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente, über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und in diesem Zusammenhang auch über die Einbindung der Zweiten Kammer in das Gesetzgebungsverfahren. Hier würde also dem Bundesrat per se auch eine neue zusätzliche Rolle erwachsen und das schiene mir auch ein sehr zukunftsorientierter Ansatz. In diesem Sinne möchte ich der Hoffnung Ausdruck geben und das war letztlich auch die Idee dieses österreichischen Verfassungskonvents und das ist ja heute hier von allen Referenten ausgeführt worden, dass jene nicht nur für uns, sondern auch für die österreichische Bundesstaatlichkeit unbefriedigenden Kompromisse des Jahres 1920 jetzt in dieser Konventsdiskussion doch zu einem neuen tragfähigen Kompromiss im Sinne einer sinnvolleren und wirkungsvolleren Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung führen mögen und ich schließe damit: Es ist unsere Pflicht, Optimist zu sein.

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss

Für die sozialdemokratischen Bundesrätinnen und Bundesräte wird nun Herr Prof. Konecny Stellung nehmen.

Bundesrat Prof. Albrecht Konecny (SPÖ, Wien)

Danke Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Es tut natürlich einem Bundesrat ganz gut, gewissermaßen im Chor zu hören, dass in einem bundesstaatlich verfassten Staatswesen eine Zweite Kammer unverzichtbar ist. Aber davon abgesehen, das ist eine legitime Diskussion über seine Kreation, über seine Aufgaben, seine Zusammensetzung und es muss auch eine konkrete Diskussion über den Wirkungszusammenhang, in dem er tätig ist, geben. Ich glaube, dass schon die Frage, wo greift der Bund in die politische Wirklichkeit der Länder ein, nicht abschließend verfassungsrechtlich beantwortbar ist. Naturgemäß

tut er es dort, wo er ihre Verfassungsordnung beeinflusst oder verändert, natürlich tut er es dort – und Herr Landtagspräsident Prior hat schlagende Beweise dafür gebracht – wo er einfach ihre Kostenbelastung stehend freihändig verändert.

Aber ich gebe schon zu, wir stehen mitten in Diskussionen, wo Landespolitiker aus guten Gründen argumentieren, dass sie kostenbelastet sind in der Landespolitik, nicht durch eine direkte Übertragung von Aufgaben, nicht durch eine direkte Übertragung von Zahlungen, die zu leisten sind, aber durch die Veränderung eines gesellschaftspolitischen Spektrums, bei dem die Landespolitik nur die Möglichkeit hat, sie hinzunehmen oder gegenzusteuern. Auch das ist eine Beeinflussung und ich sage das nicht, weil ich das in der Verfassung geregelt haben will, sondern ich sage es deshalb, weil es die Legitimation dafür ist, dass der Bundesrat – und das ist keine Fleißaufgabe – sich auch mit den sogenannten normalen Bundesgesetzen in regelmäßiger Sitzungsabfolge auseinandersetzt. Weil in jedem dieser Gesetze eine solche Auswirkung auf die gesellschaftliche Wirklichkeit der Republik aber auch der einzelnen Teile der Republik enthalten sein kann und gegebenenfalls zu debattieren ist.

Ich erinnere – für die, die dem Bundesrat nicht angehören –, dass wir uns mit unterschiedlichen politischen Akzenten, aber das gehört auch dazu, in den letzten zwölf Monaten mit großer Regelmäßigkeit einer Frage gewidmet haben, die nicht im Verfassungssinn dem Föderalismus zuzuordnen ist, aber die natürlich für die Einheitlichkeit unseres Bundesgebietes in sozialer Hinsicht zentrale Bedeutung hat, nämlich das, was viele von uns die Ausdünnung von öffentlichen Dienstleistungen im ländlichen Raum genannt haben, was dort halt wirklich zu einer substanziellen Veränderung führt, die man entweder hinnehmen kann oder wo die Landesregierung oder auch die Gemeinden gegensteuern müssen, um Lücken zu schließen, die der Bund durch Rückzug aus bestimmten Staatsaufgaben in diesen Bereichen hinterlässt. Ich sage das deshalb, weil ich einem Konzept, wo der Bundesrat – Sie verzeihen mir das Herr Landtagspräsident – zur halbjährlichen Festveranstaltung erklärt wird, nichts abgewinnen kann. Ich kann mir das alles sehr schön vorstellen mit Kindern in den Landestrachten und Blasmusikkapelle und Marketenderinnen und mit einem schön geschmückten Landtagssitzungssaal, aber ich gebe offen zu, eine Kammer, wie immer sie dann zusammengesetzt ist, die in dieser Häufigkeit oder manchmal auch noch zu einer Dringlichkeitssitzung zusammentritt, hat in der österreichischen Öffentlichkeit, glaube ich, keine größere Chance auf Akzeptanz hat als das, was wir heute haben.

Auf der anderen Seite – und auch das ist zu bedenken – ist jede Konstruktion dann gut, wenn sie flexibel auf sich ändernde Realitäten reagieren kann. Und ich beuge mich – ich sage das ganz ehrlich – vor der Weisheit des Verfassungsgesetzgebers von 1920, der es den Landtagen völlig frei überlassen hat, wen sie in den Bundesrat entsenden wollen. Den Landeshauptmann, Mitglieder der Landesregierung, Landtagsabgeordnete, andere Mandatäre, ja nicht einmal den Zwang, Landesbürger zu entsenden, schreibt die Bundesverfassung vor. Wir haben hier die Möglichkeit, nach dem momentanen Bedürfnis eines Landes, naturgemäß gebunden auf eine Landtagsperiode, Menschen zu entsenden, die der jeweiligen Aufgabe gerecht werden.

Der Landeshauptleutekonferenz steht es frei, durch einen Rütlichschwur ihrer Mitglieder zu entscheiden, ja, bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit setzen wir uns alle in den Bundesrat, und ich glaube nicht, dass der Bundesrat damit ein Problem hätte, ganz im Gegenteil. Aber auch jede andere der Situation adäquate Lösung ist möglich und ich glaube, ein so breiter Zugang ist das Beste, was man tun kann. Hingegen glaube ich nicht, dass Virilisten aus dem Bereich der Gemeinden eine Verbesserung der Zusammensetzung bringen. Ich darf daran erinnern, dass wir, ich glaube, inzwischen demnächst im Bundesrat eine absolute Mehrheit der Kommunalpolitiker haben, weil sich das aus der politischen Wirklichkeit der Bundesländer so materialisiert. Nicht weil man da also auszählt, es muss auch ein Gemeindevertreter sein.

Die praktischen Erfahrungen zeigen aber auch, dass es in manchen Fällen, wo man notwendigerweise von der Verfassung und den Geschäftsordnungen her nicht so freizügig umgehen kann, natürlich einen massiven Adaptionsbedarf gibt.

Es ist mit Recht darauf hingewiesen worden und Kollege Hösele ist auch darauf eingegangen, dass es natürlich ein schiefes Bild gibt, nämlich das Bild dessen, der halt hinterher ein wenig kläfft, wenn der Bundesrat nur am Ende des Gesetzgebungsprozesses relativ flüchtig in Erscheinung tritt. Wir sind uns im Bundesrat über die Initiative eines Stimmrechts einig. Die Länder haben auch heute hier wieder angemeldet, dass es natürlich im heutigen Gesetzgebungsprozess zwar wichtig ist, eine Begutachtung abgeben zu können, aber – auch das ein aktueller Fall – wenn dann durch einen Initiativantrag im Ausschuss das, was begutachtet wird, weitgehend gegenstandslos wird, wozu habe ich dann dieses Institut. Also hier brauchen wir einfach eine seismographische Verfolgung der politischen Praxis. Wir haben uns im Bundesrat verständigt auf einen vermutlich nicht so rasch zu behandelnden Antrag an den Nationalrat, um uns die Möglichkeit zu geben, bei Sammelgesetzen

zu Einzelbestandteilen Einsprüche zu erheben. Also eine politische Praxisfrage, keine Verfassungsfrage. Das Budgetbegleitgesetz mit seinem breiten Bukett an Themata ist so ein Beispiel. Man kann ja für die Abfangjäger und gegen die Pensionsreform oder auch umgekehrt sein, warum ein Einspruch nur dann möglich ist, wenn man gegen möglichst alles ist, was da drinnen ist, ist nicht erklärbar. Hier soll es andere Zugänge geben und alle diese Spezialisierungseinrichtungen sind zweifellos von Vorteil für ein dialogartiges Gesetzgebungsverfahren, in dem es zahlreiche Partner gibt, natürlich auch die Landtage.

Ich halte es für besonders wichtig, wenn wir davon sprechen, dass natürlich jeder politische Mandatar, was übrigens nicht nur für Bundesräte gilt, eine politische Verantwortung zu tragen hat. Auch das freieste aller freien Mandate macht mich nicht frei von der politischen Unterstützung meiner Landesbürger oder Wähler. Einem von den vier Parteien eines Landtages geäußerten politischen Wunsch in dieser Kammer nicht zu entsprechen, ja, das kann man auch argumentieren. Aber ich muss es genügend stark argumentieren können, um unter der Bevölkerung, unter den Wählern eine entsprechende Resonanz für diesen dissenting Standpunkt zu finden. Verantwortung spielt sich im politischen Bereich immer gegenüber dem Wähler ab und das ist zweifellos das wirkungsvollere Instrument als eine formale Bindung an ein bestimmtes Abstimmungsverhalten.

Ich will gar nicht in diese Details eingehen, da gibt es eine lange Liste, die man fachkundig herunter deklinieren kann und was auch notwendig sein wird. Aber das entscheidende scheinen mir drei Dinge zu sein:

Erstens, dass wir klar die Notwendigkeit betonen müssen im Kontext des Bundesrates, aber auch im Kontext des Föderalismus, dass Exekutiven miteinander auszukommen haben in bestimmten geregelten, auch verfassungsrechtlich geregelten Normen. Die Bundesregierung und die Landesregierungen sind Partner, Rivalen und Gegner in bestimmten Fragen, die ihr legitimes Interesse haben, ihre Konflikte zu lösen und auszutragen.

Die Exekutive ist die eine Seite, die Legislative ist die andere Seite, diese beiden Ebenen sollte man weder verwechseln noch vermischen. Was nicht heißt, dass nicht Regierungsmitglieder Nationalratssitze innehaben können, die Tatsache, dass sie sie nicht mehr haben ist eine relativ kurzfristige Erfindung der österreichischen Demokratie. Es spricht nichts dagegen, dass Landesregierungsmitglieder im Bundesrat sitzen, aber sie tun es dann als Mitglieder einer parlamentarischen Körperschaft, nicht Kraft ihres Exekutivamtes. Diese beiden Ebenen sind in einer guten Verfassungsordnung deutlich getrennt zu halten, da bin ich Purist und da

setzt sich meine Fraktion für einen verfassungsrechtlichen Purismus ein. Das war eigentlich gar kein schlechter Schluss. Danke.

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss

Für die freiheitlichen Bundesräte wird Herr Bundesrat Ing. Klamt Stellung nehmen.

Bundesrat Ing. Gerd Klamt (FPÖ, Kärnten)

Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren! Wichtig ist für mich das eindeutige Bekenntnis zum Bundesstaat Österreich. Es ist, glaube ich, durch alle Referate gegangen, dass mit dem Bekenntnis zum Bundesstaat auch ein Bekenntnis zum Bundesrat verbunden sein muss. Alle Referenten haben eindeutig von einer Aufwertung des Bundesrates gesprochen und man darf einmal hinterfragen, warum unser Bundesrat über die letzten 80 Jahre ein Schattendasein geführt hat? Er hat ein Schattendasein geführt, weil am Beginn ein Kompromiss da war und man bewusst die Kompetenzen beschnitten hat. Wenn man das einmal weiß und das ist bei den heutigen Referaten herausgekommen, dann würde ich sagen, muss die Schwerpunktsetzung aus meiner Sicht eindeutig in Richtung Kompetenzerweiterung des Bundesrates gehen. Und damit bin ich eigentlich schon bei der Empfehlung für den Konvent. Es gibt sehr viele Vorschläge, aber wenn man umsetzen will, dann muss man versuchen, Schwerpunkte zu setzen und dann ist meine Empfehlung, dass man jene Vorschläge reduziert, die in Richtung Personalbesetzung, Umstrukturierung der Personen gehen und dass man wirklich sagt, versuchen wir doch etwas, was wir über 80 Jahre nicht getan haben, versuchen wir jetzt den Schwerpunkt zu setzen in Richtung Kompetenzerweiterung. Und wenn ich nur das eine Beispiel herausnehme und sage, es hat dieser Bundesrat ein absolutes Veto beim Finanzausgleich, ja meine sehr verehrten Damen und Herren, was passiert denn dann? Allein dieser eine Punkt würde dazu führen, dass das Interesse der Länder am Bundesrat automatisch steigt. Und ich bin so weit, dass ich sage, in dem Moment, wo das Interesse der Länder steigt und in dem Moment, wo dieser Bundesrat mehr Kompetenz bekommt, wird auch der Bundesrat an diesem Mehr an Aufgaben in der Wertigkeit steigen und wird auch versuchen, diesen neuen Aufgaben gerecht zu werden. Und das ist es jetzt abschließend. Der Konvent möge die vielen Vorschläge reduzieren in Richtung Kompetenzerweiterung des Bundesrates und ich bin sicher, dass der Bundesrat mit dieser Kompetenzerweiterung wachsen wird. Danke.

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss

Für die Grünen erteile ich Frau Abgeordneter Dr. Petrovic das Wort. Sie ist Landtagsabgeordnete und nach den heute geführten Diskussionen vielleicht künftig auch einmal Mitglied des Bundesrates.

Klubobfrau LAbg. Dr. Madeleine Petrovic (Grüne, Niederösterreich)

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Ja, also zum einen, ich bin ja auch Mitglied des Konvents und gerade in den Ausschüssen vertreten, die sich mit der Aufgabenverteilung Bund – Länder auch im finanziellen Bereich befassen und die Grünen werden dort mit einer Fülle von Vorschlägen kommen, die letztlich eine sehr sehr starke Aufwertung der Länder beinhalten, also insbesondere ein eigenes Recht der Länder, Steuern einzuhoben. Das heißt nicht nur im Rahmen des Finanzausgleichs beim Bund die Hand aufzuhalten, sondern selbst Steuern einheben zu können und natürlich wollen wir eine Landesverwaltungsgerichtsbarkeit.

Nichts desto trotz brauchen wir sicherlich auch Überlegungen zu einer Zweiten Kammer, einer länderbezogenen Kammer der Gesetzgebung. Der Reformbedarf ist sonnenklar, ich würde – wenn ich Bezug nehme auf die Referate, die gerade eben gehalten worden sind – mich strikte gegen ein überwiegend schriftliches, abstraktes Verfahren wenden. Ich denke, Gesetzgebung muss mündlich, muss persönlich, muss direkt sein, muss sich auch der Kritik stellen, muss notfalls vor einer Fernsehkamera bestehen können oder vor den kritischen Argumenten der Journalistinnen und Journalisten. Und ich glaube deswegen, dass es keine gute Idee ist, darauf zu bestehen, dass jetzt Landeshauptleute oder Landesvollzugsorgane in den Bundesrat gehen. Erstens einmal denke ich, das Prinzip der Trennung von Gesetzgebung und Vollziehung ist ein gutes Prinzip und gerade die Spitzen der Vollziehung wie ein Landeshauptmann, eine Landeshauptfrau, für die wird es wirklich von der Sache her sehr schwer sein, die Zeit freizuschaukeln und auch diesen emotionalen Freiraum zu schaffen, sich hier einer Gesetzgebungsdebatte zu stellen.

Ich glaube, dass die Organe der Gesetzgebung in jeder Körperschaft weisungsfrei sein müssen, also das heißt auch keine Bindungen an den Landtag und wen die Landtage entsenden, das sehe ich auch so, wenn das der Gesetzgeber von 1920 sehr offen, sehr großzügig gehalten hat, dann finde ich das ein gutes Prinzip und wichtige Leute dort hinein zu schicken, zB auch Leute aus den Landtagen, das kann ich mir durchaus vorstellen, aber sich hier eine Freiheit zu halten, das ist durchaus glaube ich in Ordnung. Von den Materien her habe ich es schon gesagt. Das Wort „absolutes Veto“ das klingt so schrecklich, weil immer nur nein zu

etwas sagen, das ist keine sehr positive Mitwirkung. Ich würde eher sagen, eine echte Zustimmung der Länder dort, wo es um die Kompetenzen geht, wo es um die Rechte der Länder geht, und ich habe das gesagt, ohne dass ich selber dafür einen wirklich ausgearbeiteten Entwurf hätte in diesen raumbezogenen Kompetenzen. Ich habe mir das oft gedacht, wenn wir zB das Bergrecht hier verhandelt haben, also die diversen Schottergruben uä. Da hätte ich mir eigentlich eine viel stärkere Mitwirkung der Länder erwartet. Ich habe mir gedacht, sie oder die Leute in den Ländern haben vor allem dann auch die Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger, wenn dort etwas nicht hinhaut. Dh hier ein stärkeres Mitwirkungsrecht zu haben, das scheint mir absolut logisch und notwendig, oder auch wenn es darum geht, Arbeitsplätze in den Bundesländern, vor allem diejenigen, die an ein Nachbarland, an ein eben nicht österreichisches Nachbarland angrenzen. Ladenöffnungszeiten, das würde ich gerne entweder in die Landtage bringen oder aber eben zum Bundesrat und nicht nur bei den Landeshauptleuten in der Vollziehung belassen. Hier gibt es sehr viele Möglichkeiten bei diesen raumbezogenen Kompetenzen, hier ein generelles Recht des Bundesrates zu schaffen, und hier auch den Bundesrat mit stärkeren Rechten auszustatten.

Selbstverständlich gehe ich konform mit einem Initiativrecht in der Gesetzgebung, das hätte ich mir auch immer gewünscht für die Hilfsorgane des Parlaments, also auch etwa für die Volksanwaltschaft, aber natürlich sollen die Länder oder eben das Gremium der Länder sagen können, wir wollen dieses zum Gesetz machen. Das heißt nicht nur nein sagen können, sondern auch aktiv etwas einbringen können. Das scheint mir sehr vernünftig. Und wie gesagt, die Grünen werden mit einer Fülle von Vorschlägen aufwarten, was die Aufwertung der Kompetenzen der Landtage betrifft, und sogar dort, wo wir jetzt um bundeseinheitliche Zuständigkeiten reden, oder wo es auch ein politisches Versprechen gibt, Schlagwort Tierschutz, ja, da heißt es für mich noch lange nicht, dass die Länder oder die Landesvertretungen gar nichts zu bestellen haben. Also beispielsweise, wenn es wirklich so wäre, was ich mir persönlich sehr wünsche, dass wir Schutznormen bundeseinheitlich, stark und auf hohem Niveau ausgestalten. Dann gibt es noch immer sehr viel zu tun für die Länder, für die Landesvertretungen, beispielsweise von einem schlechten Status quo zu diesem höheren, besseren Status hinzukommen. Also beispielsweise, um bei dem Beispiel Tierschutz zu bleiben. Ein Tierschutzförderungsgesetz auch unter Bedachtnahme auf die Möglichkeiten der Europäischen Union, im Bereich der Länder oder der Landesvertretung anzusiedeln, das scheint mir hochgradig vernünftig.

Um es zusammenzufassen: Die Grünen können sich absolut vorstellen, bei den Kompetenzen, die vitale Interessen der Länder betreffen, hier ein echtes Zustimmungsrecht des Bundesrates zu verlangen. Es wird an den politischen Parteien liegen, auch Leute in den Bundesrat zu entsenden, die ganz sicher nicht zulassen, dass der Bundesrat zu einem Spielball des Nationalrats oder der Regierungsinteressen wird, sondern die es sich hier auf Bundesebene zur Aufgabe machen, Landesinteressen zu vertreten. Und ich kann mir darüber hinaus vorstellen, den Landtagen, insbesondere im Bereich der Finanzverfassung, im Bereich der Gerichtsbarkeit, eine Fülle von Rechten zu übertragen. Was insgesamt zu einer sehr deutlichen Aufwertung des Föderalismus in Österreich führt und ich hoffe, dass wir das in so einer positiven und produktiven Gesinnung weiterführen können, wie das heute bei dieser Veranstaltung, glaube ich, durchwegs der Fall war. Danke vielmals.

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss

Nach den Statements kommen wir nun zur allgemeinen Diskussion.

Bundesrat Wolfgang Schimböck (SPÖ, Oberösterreich)

Sehr geehrte Damen und Herren! Mir fällt noch ein Aspekt ein, der nur kurz erwähnt wurde, und zwar dort, wo es, glaube ich, wirklich sehr wichtig wäre, regionale, lokale Aspekte einzubringen, nämlich dort, wo der Bund über seinen Besitz und sein Eigentum disponiert, ist ja ganz explizit die Zuständigkeit des Bundesrates ausgenommen. Ich komme aus Oberösterreich und ich muss sagen, wir sind dort gebrannte Kinder, wenn ich diesen Bereich, dieses politische Segment ansehe. Denken Sie daran, was es bedeutet, wenn sich der Bund von den Wäldern und von den Seen verabschiedet. Das sind eigentlich die wirtschaftlichen Güter unserer Tourismusgemeinden in Oberösterreich, aber natürlich auch in anderen betroffenen Bundesländern und sehr viele Bürgermeister, die in solchen Tourismusorten sind, auch jene, die der selben politischen Partei angehören wie die aktuelle Bundesregierung, sind eigentlich schon jetzt entsetzt, was das für eine Entwicklung bedeutet, wenn Wälder und Seen – ich weiß, der meiste Bereich ist ja quasi eigentumsmäßig bei den Bundesforsten zwischengeparkt worden – wenn dort systematisch ein Aus- und Abverkauf beginnt und plötzlich da und dort Zäune entstehen. Das ist das eine.

Das zweite ist der Abverkauf unserer Industrie. Ich komme aus Linz, dort hat alleine die VOEST Stahl etwa 1000 Zulieferbetriebe im Bundesland Oberösterreich, also auch hier sollte man diese Dinge hinterfragen. Aber denken Sie auch zB an die ganzen infrastrukturellen Einrichtungen,

die im Eigentum des Bundes sind. Ich denke hier ganz besonders an die Eisenbahn, die ja ein ganz hohes wirtschaftliches Potential bedeutet. Gerade in Gebieten, die nicht so ganz in Zentralräumen angesiedelt sind. Also ich glaube, wenn man von der Zuständigkeit des Bundesrates spricht und meint, hier sollen regionale Länderinteressen wahrgenommen werden, dann ist ein ganz wichtiger Aspekt das Eigentum des Bundes. Hier sollte zweifelsohne ein Schritt gemacht werden und dieses Tabu vielleicht damit gebrochen werden, dass man hier eben die Zuständigkeit auch in dieser Hinsicht erweitern würde.

Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger

Wenn es mir erlaubt ist, zu den gesamten Referaten und zur Diskussion eine kurze Stellungnahme abzugeben, dann vielleicht folgendes: Wenn wir die Veranstaltung vor längerer Zeit zurückliegend gemacht hätten, hätten wir uns wahrscheinlich schwer getan, ein solches Ausmaß an Aufmerksamkeit zu erringen. Ich glaube, erst der jetzt eingerichtete Konvent macht die Sache überhaupt interessant und lässt Reformmöglichkeiten offen. Und diese Reformmöglichkeiten zeichnen sich nun in folgender Linie ab:

Erstens soll der Bundesrat, so wie ich das hier sehe und wohl das Ergebnis ist, weiterhin ein parlamentarisches Organ sein. Wenn die Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung primär über ein parlamentarisches Organ erfolgen soll, dann stellen sich die Reformansätze in zweierlei Richtung. Erstens in Richtung der Komposition und der Zusammensetzung des Bundesrates und zweitens im Hinblick auf seine Aufgaben. Bei der Zusammensetzung müssen wir an sich bei der Verfassung gar nicht ansetzen. Das ist ja bisher unbenommen, Landtagsabgeordnete in den Bundesrat zu entsenden. Also warum tun wir es nicht? Ob man Regierungsmitglieder im Bundesrat haben will, da wäre ich auch eher etwas skeptisch und das hängt auch mit der Frage der Aufgaben des Bundesrates zusammen. Wir müssen uns an der politischen Realität entlang bewegen. Was in Betracht kommen kann, ist eine Ausweitung des Zustimmungsrechtes, sage ich jetzt einmal, das kann sich in Bereichen abspielen, wo die Länder Vollzugskompetenzen haben, also durchaus ein gerechtfertigtes Interesse haben an der Gesetzwerdung beteiligt zu werden oder stärker beteiligt zu werden. Das können auch Dinge sein, wo sie schlechtweg zur Kasse gebeten werden, wie der Fall, der heute auch schon mehrfach angeklungen ist.

Dagegen hätte ich gewisse Bedenken, den Konsultationsmechanismus in den Bundesrat hineinzuziehen. Sie müssen bedenken, um was geht es beim Konsultationsmechanismus? Es sollen Verhandlungen über

die Vollzugskosten eines Gesetzes aufgenommen werden, die jetzt konkret zB in Vorarlberg anfallen. Für das Burgenland vielleicht nicht einmal. Die haben den Konsultationsmechanismus nicht ausgelöst, die haben anscheinend kein Problem damit. Und jetzt soll diese Diskussion im Bundesrat erfolgen. Da würde ich doch meinen, hier hat die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus ihren Sinn und das soll sich auch im Bereich der Exekutiven abspielen. Hinsichtlich sonstiger Fragen, wie gesagt, käme mir vor, wäre eine Ausweitung des Zustimmungsrechts, verbunden mit der Einführung eines Vermittlungsverfahrens, ein pragmatischer und realistischer Ansatz, der unter Umständen zu schaffen sein sollte. Insgesamt hat für mich die Diskussion gezeigt, dass Veränderungsbereitschaft da ist und auch insoweit ist ein zurückhaltender Optimismus, wenngleich auch keine Euphorie, angebracht. Danke.

Bundesrätin Dr. Renate Kanovsky-Wintermann (FPÖ, Kärnten)

Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich möchte mich kurz fassen, weil ja vieles ohnehin bereits gesagt wurde. Die Aufwertung oder die Verstärkung des absoluten Vetos für den Bundesrat ist – meine ich – eigentlich etwas, was wir uns alle wünschen, genauso wie die Möglichkeit, ein verbessertes Initiativrecht auszuüben. Wenn diese Vorschläge zu einer solchen Umsetzung kommen sollten, wäre es für die Verbesserung des Föderalismus sinnvoll. Bei der Zusammensetzung des Bundesrates erscheint mir wichtig zu ergänzen, dass ich eher nicht der Meinung bin, dass man Landesregierungsmitglieder in den Bundesrat hineinsetzen sollte, weil ich einerseits die zeitökonomischen Probleme sehe, wie sie auch hier von Ihnen angesprochen wurden, aber auf der anderen Seite auch eine gewisse Machtkonzentration sehe, die ich nicht unbedingt für positiv erachte. Von der Fusion Gesetzgebung und Vollziehung will ich gar nicht reden, weil es eigentlich meinem Rechtsempfinden nicht entspricht, aber ich verweise auf die Europäische Union. Dort gibt es schon solche Konstellationen, die seltsamer Natur sind und die jetzt plötzlich auch schon in allgemeine Rechtsordnungen ihren Eingang gefunden haben. Niemand denkt sich etwas dabei, dass zB der Rat natürlich aus Ministern besteht, er aber selbstverständlich das Gesetzgebungsinstrumentarium der EU ist. Daher muss es in der Rechtsordnung nicht mehr sein, wie ich es seinerzeit in meinem Studium gelernt habe.

Ich möchte aber einen Punkt anschneiden, den ich heute noch nicht gehört habe und den ich aber auch für wichtig erachte, wenn man über die Kompetenzerweiterung des Bundesrates spricht. Es wäre zu erachten, dass der Bundesrat auch ein Klagerecht gegenüber der EU be-

kommt, wenn Länderinteressen verletzt werden könnten oder sollten oder etwa wenn das Subsidiaritätsprinzip in wesentlichen Zügen verletzt wird. Im Hinblick auf ein zukunftsgerichtetes Strukturpapier sollte dieser Vorschlag eingebracht werden und daher habe ich mich gemeldet, um die Vertreter im Konvent zu ersuchen, dass sie das dokumentieren. Ansonsten darf ich noch Ministerpräsident Stoiber zitieren, der gesagt hat: „die Stärkung des Föderalismus ist unabdingbarer Bestandteil eines größer und stärker werdenden Europas“. Ich kann mich diesen Worten nur anschließen und bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

Bundesrat Josef Saller (ÖVP, Salzburg)

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren! Erlauben Sie mir einige kurze Anmerkungen. Wir sind uns offensichtlich ja alle einig, dass wir, was die Verfassungsschiene und die Verschiebung der Wertigkeiten betrifft, Veränderungen brauchen, da muss ich nichts mehr dazu sagen. Aber erlauben Sie mir drei Anmerkungen zur realpolitischen Situation. Das erste ist, es ist bereits angesprochen worden, das berühmte Koalitionsübereinkommen, das war in der Vergangenheit schon so, ob SPÖ-ÖVP-Regierung, ob jetzt ÖVP-FPÖ-Regierung, da werden wir in Wirklichkeit geknebelt, wir wissen ja, wie sich das abspielt. Hier wäre also durchaus auch der Konvent aufgerufen, sich damit zu befassen, es ist zwar keine Verfassungsangelegenheit, aber das auch einmal zu hinterfragen, wie das ist, das Herausnehmen des Bundesrates aus dem Koalitionsübereinkommen.

Das zweite ist die Zeitökonomie betreffend die Beschickung durch Landtagsabgeordnete und Regierungsmitglieder. Ich war zehn Jahre im Salzburger Landtag tätig und kann mir nicht vorstellen, wenn man die Aufgabe eines Landtagsabgeordneten gewissenhaft erfüllt, dann ist man nicht nur im Sitzungssaal des Landtages, sondern man ist bei den Leuten am Stammtisch in den Dörfern und bei verschiedenen Veranstaltungen. Ich kann mir überhaupt nicht vorstellen und schon gar nicht beim Landeshauptmann oder den Regierungsmitgliedern, die das noch viel mehr betrifft, dass die dann Zeit haben, hier auch noch im Bundesrat tätig zu sein. Das möchte ich auch in die Überlegungen mit einbringen.

Und das dritte, was ich anmerken möchte, ist: Ich kann einer Direktwahl sehr viel abgewinnen, was also der Herr Professor gesagt hat. Vielleicht würde sich dann die Beschickung dieser genannten Personen von selber erledigen. Danke.

Landtagsdirektor DDr. Karl Lengheimer, Niederösterreich

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich darf noch auf zwei Aspekte zu sprechen kommen, die hier angeführt wurden und für die weitere Diskussion von Bedeutung sind.

Zunächst einmal die Frage der Sammelgesetze. Hier wurde die Möglichkeit eines selektives Vetos in den Raum gestellt wurde. Das Ungemach der Sammelgesetze ist natürlich ein Problem. Das Ungemach – Ich sage bewusst nicht der Unfug, das steht mir nicht zu! – der Sammelgesetze, das übrigens keine Erfindung der letzten Zeit ist. Ich verweise auf das Jahr 1994, wo ein Reformgesetz fast 100 Gesetze – meistens Steuergesetze – zum Inhalt hatte. Nur muss man auch bedenken, wie geht es nach dem selektiven Veto weiter. Soll dann das Gesetz ohne den beeinspruchten Teil kundgemacht werden oder soll es dem Nationalrat frei stehen, ob er entweder die Sache wieder zurücknimmt oder nur den übrigen, nicht beeinspruchten Teil kundmacht. Ich glaube, da haben wir noch einige Probleme verfassungsrechtlicher Art zu diskutieren, die sehr spannend sind.

Die zweite Frage: Herr Professor Konecny hat gemeint, es wäre seinerzeit sehr weise gewesen, den Landtagen zu überlassen, wen sie in den Bundesrat entsenden. Nun ich will den Gesetzgeber der 20er Jahre nicht klassifizieren. Es mag schon weise gewesen sein, bloß es hat sich nicht bewährt. Denn Tatsache ist, dass trotz dieser Autonomie de facto die Entscheidungen im Bundesrat und im Nationalrat fraktionell immer gleich ausfallen - wenn man von einem Fall im heurigen Sommer absieht, der ja nicht unbedingt ein föderalistisches Problem war. Ich habe heute mehrfach die Meinung gehört, die Regierungsmitglieder sollten doch nicht dem Bundesrat angehören. Andererseits war man sehr stolz, dass die Landeshauptleute das Rederecht im Parlament erhielten. Ich denke, man muss sich entscheiden. Wenn man zwar die Regierungsmitglieder nicht im Bundesrat haben, trotzdem aber die Landeshauptleute reden lassen will, reduziert sich dies auf jene folkloristische Attitüde, die der Herr Prof. Konecny im Zusammenhang mit einer Tagung der Bundesräte in den Ländern heute sehr humorvoll ausgeführt hat. Mehr Bedeutung hätte dies dann nicht. Man wird also eine Grundsatzentscheidung zu treffen haben und überlegen müssen, wie die Bundesräte vermehrt eigenständig und im Interesse der Länder entscheiden können. Darüber Vorschläge in der zukünftigen Konventsdebatte zu hören, wird noch sehr spannend sein.

Landtagspräsident Walter Prior, Burgenland

Meine Damen und Herren! Ich glaube, wir haben uns heute bemüht, doch einige Beiträge auch für die weitere Diskussion zu liefern und wollten nicht den Eindruck erwecken, dass wir einen weisen Schluss jetzt hier darlegen. Aber ich glaube, zu einem Punkt muss ich doch noch einiges sagen: Herr Kollege, was Sie gemeint haben mit den Landtagsabgeordneten, ich gebe Ihnen vollkommen recht. Sie sind ausgelastet mit der Arbeit. Nur es besteht ja explizit schon jetzt die Möglichkeit, Landtagsabgeordnete zu entsenden. Ob das die Landtage tun oder nicht tun, bleibt ihnen überlassen. Aber ich habe nur auf die Möglichkeit hingewiesen, dass es das bereits gibt. Was die Regierungsmitglieder anbelangt, möchte ich das jetzt doch einschränken und vielleicht etwas deutlicher sagen. Die Zusammensetzung des Bundesrates soll so bleiben, wie sie jetzt ist. Zusätzlich zu den Bundesratsabgeordneten sollen noch Regierungsmitglieder zugelassen werden können. Nämlich aus folgender Überlegung. Nicht weil sie zu wenig Arbeit haben, sondern weil sie in verschiedenen Materien auch mit der Bundesregierung verhandeln und daher wahrscheinlich einen Wissensvorsprung auch gegenüber den Bundesräten, die hier vertreten sind, haben. Und nur in solchen Fällen, wenn sie selbst glauben, dem Land nützlich zu sein, sollen sie an den Sitzungen teilnehmen, aber sie müssen nicht ständige Mitglieder des Bundesrates sein. Es ist ja nur ein Denkanstoß, ob es dazu kommt oder nicht, glaube ich, ist nicht so relevant, zumindest zum jetzigen Stand der Diskussionen. Ich sage nur, wenn es sich um Gesetze handelt, die den Gesundheitsbereich betreffen, wäre es wahrscheinlich kein großer Fehler, wenn die Gesundheitsreferenten der Bundesländer hier im Bundesrat vertreten wären. Wenn es – sage ich jetzt einmal, weil es heute schon oft in den Mund genommen wurde – um den Finanzausgleich geht, wäre es meiner Meinung nach kein Fehler, wenn die Finanzreferenten der Länder hier auch im Bundesrat anwesend wären, um eben entsprechend auch hier ihre Länderinteressen zu vertreten. Weil sie auf Grund der Verhandlungen, die schon vorher stattgefunden haben, einen Wissensvorsprung gegenüber den Mitgliedern des Bundesrates hier im Haus haben. Das wollte ich nur zur Aufklärung sagen, Danke.

Vizepräsident des Bundesrates Jürgen Weiss

Gibt es weitere Wortmeldungen? Das sehe ich nicht, somit komme ich zum Schluss und zur Zusammenfassung. Die heutige Veranstaltung war ausgeschrieben als Workshop. Es war ein Shop im wahrsten Sinne des Wortes mit einem vielfältigen Angebot an Lösungsmöglichkeiten. Ich möchte jetzt versuchen, einen gewissen Stufenbau des Klärungsbedarfes heraus zu arbeiten. Da ist zunächst einmal die Aufgabenstellung dieses

Organs, die ja vom Verfassungsgesetzgeber kompromisshaft offen geblieben ist. Hier stellt sich die Frage, ob der Bundesrat eine zweite parlamentarische Kammer allgemeiner Art ist, die der Reflexion von Gesetzesbeschlüssen dient oder auch im Sinne einer Gewaltenteilung innerhalb der Gesetzgebung selbst tätig wird? Daran knüpft sich die Frage, zu welcher Teilung von Einfluss die erste Kammer tatsächlich bereit wäre? Das wäre nämlich Voraussetzung für eine Stärkung dieser Art. Oder sieht man die Aufgabe darin, einen effizienten Einfluss der Länder auf die Bundesgesetzgebung sicher zu stellen, wobei sich die Unterfrage der Hereinnahme aller bereits sonst bestehender Einflussmöglichkeiten, wie gesonderte Zustimmungsrechte der Länder udgl mehr, stellt. Von der Beantwortung dieser Frage nach der Aufgabenstellung würde sich dann die Antwort nach den Instrumenten ergeben, die man für die jeweilige Form zweckmäßigerweise benötigt. Und in dritter Folge wäre dann die Frage zu klären, mit welcher personellen Zusammensetzung diese Instrumente am besten eingesetzt werden. Es war von vornherein nicht zu erwarten, dass heute eine abschließende Übereinstimmung der Standpunkte deutlich wird, das wird im Konvent schwer genug zu erzielen sein. Deutlich wurde aber vielleicht eine eingrenzbare Bandbreite von Lösungsansätzen, die jetzt etwas präziser gesehen werden kann. Deutlich wurde auch die Vernetzung dieser ganzen Fragen und dazu haben nicht nur die Diskussionsbeiträge, sondern in erster Linie auch die Referenten einen ganz wichtigen Beitrag geleistet. Wir sagen Ihnen herzlichen Dank, dass Sie ihre Zeit zur Verfügung gestellt haben, das war für uns eine sehr wertvolle Information. Es freut mich auch, dass einige Vertreter aus dem Konvent sowie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anwesend waren, weil das doch eine sehr gute Rückkoppelung zu den dortigen Beratungen sicherstellt. In diesem Sinne danke ich Ihnen allen nochmals und schließe den Workshop.

Verzeichnis der Referenten

Univ.Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 Innsbruck
e-mail: peter.bussjaeger@foederalismus.at

Landtagspräsident Mag. Edmund FREIBAUER
Landhausplatz 1
3109 St. Pölten
e-mail: post.landtagsdirektion@noel.gv.at

Dr. Gerold GLANTSCHNIG
Amt der Kärntner Landesregierung
Arnulfplatz 1
9020 Klagenfurt
e-mail: gerold.glantschnig@ktn.gv.at

Landtagspräsident Walter PRIOR
Landhaus
7000 Eisenstadt
e-mail: walter.prior@bgld-landtag.at

Ministerialrat Dr. Horst RISSE
Ausschusseksretär für Verkehr und Wirtschaft
im Deutschen Bundesrat
D-11055 Berlin
e-mail: 200.risse@bundesrat.de

Univ.Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER
Institut für Verfassungs- und
Verwaltungsrecht
Kapitelgasse 5 - 7
5020 Salzburg
e-mail: heinz.schaeffer@sbg.ac.at

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer - Guy Heraud - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980.
ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980.
ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980.
ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982.
ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler - Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell - Karl Fink - Werner Plunger - Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983.
ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)

- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal - Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 - 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 - 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)

- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk - Joseph Marko - Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)

- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994.
ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995.
ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996.
ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997.
ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998.
ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998.
ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)

- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66).
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70).
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35).
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89).
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00).
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00).
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00).
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00).
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90).
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90).
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90).
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90).
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90).
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00).
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90).
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8.
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar.
Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar.
Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,-)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76).
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76).
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90).

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594 Fax +43/512/574594-4
www.foederalismus.at e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Werner SEIF, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Wolfgang NEBES, Niederösterreich
Hofrat Dr. Ludwig STAUDIGL, Niederösterreich
Mag. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Jörg MAYER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Helmut HÖRTENHUBER, Oberösterreich
Hofrat LL.M. Dr. Gerhard HÖRMANSEDER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg
Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg
Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Dr. Barbara LEITNER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Mag. Christine SALCHER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Landesamtsdirektor aD Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg, Salzburg, Niederösterreich und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

**Braumüller.
Studium und
Wissenschaft.**



ISBN
3-7003-1487-6

<http://www.braumueллер.at>