

Heinz Schäffer

Alternative Modelle zur Wahrnehmung der Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung

- I. Einleitung
- II. Verfassungsrechtliche Grundlagen
- III. Staatspraxis und „Realverfassung“
- IV. Reformansätze
- V. Die grundsätzlichen Optionen bei einer Neukonstruktion der zweiten Kammer in einem Bundesstaat
 - A. Funktionelle Reform Veränderung und Erweiterung der Befugnisse des Bundesrates)
 - B. Institutionelle Reform (Bestellung des Bundesrates)
 - C. Aufwertung des Bundesrates durch Veränderung der Staatspraxis
- VI. Verfassungspolitisches Resümee

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

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.

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

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 Landtagsgeschäftsordnungen den Bundesratsmitgliedern des betreffenden Landes die

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

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 Bestimmungen der GOBR – auf ihr Verlangen jedesmal 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

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).

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, 37f).
- 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 Bewahrung 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. Schefbeck (1997) 303.

Gesichtspunkt angesichts des bestehenden Defizits in der föderalistischen Funktion des Bundesrats in der Zukunft an Bedeutung gewinnt.⁸

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 Mandataren 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

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.

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.

Abgeordneten zum Bundesrat nicht länderweise gegliedert sitzen¹², sondern nach der Parteizugehörigkeit, und dass die 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:

	19.12.1945 bis 15.11.1952	16.11.1952 bis 6. 7.1962	7.7.1962 bis 7.2.1972	8.2.1972 bis 9.3.1982	10.3.1982 bis 8.3.1993	9.3.1983 bis 19.3.1993	20.3.1993 bis 6.12.2002	ab 7.12.2002
Wien	12	12	12	12	12	12	11	11
Nieder- österreich	10	9	10	11	12	12	12	12
Steiermark	7	7	8	9	10	10	10	9
Ober- österreich	6	7	8	9	11	10	11	11
Tirol	3	3	3	4	5	5	5	5
Kärnten	3	3	4	4	5	4	5	4
Salzburg	3	3	3	3	4	4	4	4
Burgenland	3	3	3	3	3	3	3	3
Vorarlberg	3	3	3	3	3	3	3	3
Zusammen	50	50	54	58	65	63	64	62

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

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 EntschlieÙung des Bundespräsidenten BGBl II 2002/444).

Zusammensetzung des Bundesrates seit 1945**b) gegliedert nach politischen Parteien:**

	ÖVP	SPÖ	FPÖ	Linksblock	Grüne	Zusammen
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 Erstarren 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 Interessen gegenüber dem Bund im außerparlamentarischen Raum geltend zu machen.

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“.

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 zentralistisch eingestellt und wollte ursprünglich den Einheitsstaat. Die Christlichsozialen (Vorläufer der heutigen ÖVP) waren stärker in den Ländern (außer Wien) verankert; sie und

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.

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 B-VG-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 Ebensowenig dürfte das vorgeschlagene Rederecht der Bundesräte im Landtag oder die vorgeschlagene Beziehung von Länderexperten zu den Ausschussberatungen des Bundesrates²² eine wesentliche Verbesserung bewirken, da eine 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 (Bundesverfassungsnovelle 1984 BGBl 490), hat zwar optisch zu einer staatsrechtlichen Aufwertung

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 B-VG 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 *Zögernitz* (1997) 448f und die Praxis bei *Zögernitz* (2002) 247.

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

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 Interessenvertretungorgans 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*

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, (431f) und in den IFÖ-Rundschreiben 6/95 und 1/96. Vgl. auch *Bussjäger*, Der sklerotische Bundesstaat, Modernisierungsprobleme im österreichischen föderalen System, *Zeitschrift für Politik* 2002, 149ff.

ansonsten die Abschaffung des Bundesrates 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

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: *Höbelt/Mölzer/Sob*, Freiheit und Verantwortung. Jahrbuch für politische Erneuerung, 1994, 148 ff.

Gar für eine ersatzlose Abschaffung plädierte das LIF (siehe IFÖ-Rundschreiben 1/96). Auch 1999 trat die Bundesprecherin 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, 61ff.

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-Obrmann (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).

Fall, wenn die Beteiligung der 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 das 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 umfassender Generallandtag anstelle der neun Landtage (mit derzeit 448 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

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-AbgzNR *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 und bei *Polaschek*, Föderalismus als Wert. Eine Studie zu Reformmöglichkeiten des österreichischen Bundesstaates (Graz 1999).

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 vorgebrachten oder denkbaren Reformideen sollen im Folgenden analysiert werden³⁴.

V. Die grundsätzlichen Optionen

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 krausen 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), 19f.

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

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 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

³⁵ Vgl. Riess (FN 25).

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.

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

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 Landeskorrespondenz 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).

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, ein *Beharrungsbeschluss* des Nationalrats bedürfe *stets einer qualifizierten Mehrheit* (zB einer 2/3- oder 3/5-Mehrheit o.ä.). 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

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-Rundschreiben 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).

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.

Gegenwärtig kann – nach herrschender Lehre und Staatspraxis⁴³ – der Gesetzesbeschluss des Nationalrats nur als Ganzes beeinsprucht werden, auch wenn sich die Bedenken bloß gegen einen Teil oder eine einzelne Bestimmung desselben richtet. 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,

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) (o.J., 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-Rundschreiben 6/95, und Präsident *Schambeck* (ÖVP, NÖ) in der 621. Sitzung (1997).

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 Zustimmungsrecht 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 Sinnganzes 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.

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 durchgingen. 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.

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

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 Informationsblatt des 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, 315f und *Raül 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 2564ff).

⁴⁶ Vgl 159 BlgNR 19. GP.

⁴⁷ Vgl 159 BlgNR 19. GP.

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 Rechtskontrollenrichtungen 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“ darstellen, 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 Nationalrates 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

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)

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.

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,
- 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 Elektorats 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.

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

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

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

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

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:

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 (d.h. 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

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-Rundschreiben 6/95 und 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 Informationsblatt des IFÖ Nr. 3/96.

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

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 länderweise geschlossene Abstimmung. Es ist naheliegend, 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

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 Rundschreiben 6/95). Ähnlich auch der Vorarlberger Landtag in seiner Resolution vom 5.6.1996 (vgl IFÖ-Rundschreiben 3/96).

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 Beschickung 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.

Lösung der Vorzug zu geben, die eine länderweise geschlossene Abstimmung ermöglicht⁶¹ - oder dies unter Umständen sogar verpflichten vorsieht. Dass dies naturgemäß auch Spannungen innerhalb einer Landesdelegation (und unter Umständen sogar ein widersprüchliches Verhalten der einzelnen Mitglieder) auslösen kann, sei nicht 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

⁶¹ In diesem Sinn zB auch *R. Walter*, Der Bundesrat zwischen Bewahrung und Neugestaltung, in: *Schäffer/Stolzlechner* (Hrsg), Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem (1993), 41 (78).

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 Eingebracht 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.

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 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.

⁶⁷ So der SPÖ-Abgeordnete *Jankowitsch*.

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, 22f). 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 Rundschreiben 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.

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.

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-Rundschreiben 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 Landeskorrespondenz 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 2001, 14f). 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 *Leitl*): 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.

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.

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

⁷⁴ Vgl *Schambeck* (1997), Bedeutung, 581.

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

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.

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.

VI. Verfassungspolitisches Resumé

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

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:

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 Bundesrates 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.

„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 Nichtbeeinpruchung oder Zustimmung des Bundesrates erfordern, wurde von ihm kritisch gesehen. Dieser „versteckten Nötigung zu rascher Zustimmung sollte bereits im Vorfeld der Entscheidungen entgegengewirkt“ werden.⁷⁸

Kritisch hat die parteienstaatliche Situation auch *Schambeck*⁷⁹ analysiert:

„In der tagespolitischen Praxis erweist sich zumeist bei einem Staat mit pluralistischer Gesellschaft und Proportionalwahlsystem, die zu Koalitionsbildungen 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

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 wahrnähme, 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 Zweikammersystems – eine rechtsvergleichende Analyse des „Bikameralismus“, JRP 11 (2003), 87 (95).

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!

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 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 zweiten 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 Mandatare aufweisen. Es ist schon gesagt worden, dass eine Konstruktion des Bundesrates nach dem Prinzip der Gleichheit der Länder und vor allem eine Direktwahl der Mandatare 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) 247f.

ANHANG

Praxis des BR ⁸³	1945 - 1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	total 1945 - 1995
Einsprüche	109	0 ⁸⁴	0	1 ⁸⁵	0	0	0	0	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
Resolution	305	1	3	0	2	2	2	2	3	12	332
Anfragen insgesamt	547	65	64	84	84	154	123	110	190	250	1671
davon schriftlich		41	36	43	70	97	65	63	73	112	
davon mündliche		24	28	41	13	55	55	42	109	129	
davon dringliche ⁸⁶	26	0	0	0	1	2	3	5	8	9	
Rederecht der Landeshauptmänner (seit 1.1.1985) ⁸⁷	4	1	3	2	0	3	4	2	1	0	20
Enqueten des BR (seit 1.1.1985) ⁸⁸		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!

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 Jeweils als typisches Oppositionsinstrument eingesetzt!

⁸⁷ Verfassungsreform 1984 (BGBl 490). Mit Ausnahme des Landeshauptmannes von Wien haben alle Landeshauptmänner mindestens einmal von ihrem Rederecht Gebrauch gemacht.

⁸⁸ Geschäftsordnungsreform BGBl 1984/554.

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
Resolution	11	16	33	41	14	20	
Anfragen insgesamt							
davon schriftlich	87	111	168	90	86	141	
davon mündliche	88	146	129	74	63	82	
davon dringliche ⁸⁹	9	7	10	8	16	11	
Rederecht der Landeshauptmänner (seit 1.1.1985) ⁹⁰	1	3	2	2	2	2	
Enqueten des BR (seit 1.1.1985) ⁹¹							

⁸⁹ Jeweils als typisches Oppositionsinstrument eingesetzt!

⁹⁰ Verfassungsreform 1984 (BGBl 490). Mit Ausnahme des Landeshauptmannes von Wien haben alle Landeshauptmänner mindestens einmal von ihrem Rederecht Gebrauch gemacht.

⁹¹ 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)
- Högler*, Der Bundesrat der Republik Österreich im Vergleich zum Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland (Diplomarbeit 1993)
- Hummer*, Der Bundesrat und die Gesetzgebung, in *Schambeck*, Bundesstaat und Bundesrat, 367
- Institut für Föderalismus[forschung]* (Hrsg), Berichte zur Lage des Föderalismus in Österreich (erscheinen jährlich)
- Kapral*, Bundesrat und Gewaltenteilung, in *Schambeck*, Bundesstaat und Bundesrat, 409
- Kathrein, I.* Der Bundesrat in der Ersten Republik (1983) Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung Bd 38
- Kathrein, I.* Der Bundesrat, in: *Schambeck* (Hrsg), Österreichs Parlamentarismus (1986) 343ff
- Koja*, Bundesstaat ohne Bundesrat, FORVM 1963/110, 70ff
- 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, in *Schambeck*, Bundesrat und Bundesstaat, 347
- Luther*, Bund-Länder Beziehungen: Formal- und Realverfassung, in *Dachs et alii* (1991) 816
- Marcic*, Die Stellung der zweiten Kammer in den modernen Bundesstaaten, JBl 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, 197
- Reiter*, Reform des Bundesrates (1983)
- Rill/Schäffer* Bundesverfassungsrecht. Kommentar (Loseblattwerk ab 2001)
- Schäffer*, Ist der österreichische Bundesrat noch zeitgemäß? Erfolg Mai 90, 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)
- Schambeck*, Der Bundesrat der Republik Österreich, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1977, 216 ff
- Schambeck*, (Hrsg), Bundesstaat und Bundesrat (1997)
- Schambeck*, Von der Bedeutung des Bundesstaates und Bundesrates in Österreich, in *Schambeck* (Hrsg) Bundesstaat und Bundesrat (1997) 575, zitiert als: *Schambeck* (1997), Bedeutung
- Schambeck*, Zur Bedeutung des parlamentarischen Zweikammersystems – eine rechtsvergleichende Analyse des „Bikameralismus“, JRP 11 (2003), 87 (95).
- Schefbeck*, Zur Entstehung des Bundesrates, in *Schambeck*, Bundesstaat und Bundesrat, (1997) 299
- Schnider*, Die Ländervertretung zwischen Wunsch und Wirklichkeit, POLITICUM [Schriften des Steirischen Instituts für Politik & Zeitgeschichte 23. Jahrgang/Oktober 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*, Bundestaat und Bundesrat (1997) 497
- Zögernitz*, Bundesrat-Geschäftsordnung (2002)
- Zögernitz*, Reformen der Geschäftsordnung des Bundesrates, in *Schambeck* (1997) 429, zitiert als *Zögernitz* (1997)