

Herwig HÖSELE

Überlegungen zur Bundesrats-Reform

Ein Bundesrat als 2. Aufguss der Nationalratsdebatten wird weiter ein sehr unbefriedigender Zustand bleiben und immer stärker in Diskussion geraten. Eine echte Länderkammer des österreichischen Parlaments aber ist wesentlicher und unverzichtbarer Grundpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung. Unverzichtbar, aber nicht unveränderbar.

Viele der Reformüberlegungen, die sich gerade in den letzten Jahren verdichteten, kreisen daher um das zentrale Ziel, den Bundesrat zu einer echten Länderkammer umzugestalten. Bedauerlicherweise ist es dem Bundesrat gegenwärtig nur möglich, zu einem Gesetz, das der Nationalrat beschlossen hat, innerhalb der 8-Wochen-Frist keinen Einspruch zu erheben, es zu beeinspruchen – allerdings nur mit einem suspensiven Veto – oder die Frist verstreichen zu lassen (oder in gewissen Materien ausdrücklich zuzustimmen). Ein zutiefst unbefriedigender Zustand, weil oft aus Ländersicht zwar das ganze Gesetz für grundsätzlich richtig gehalten wird, aber eventuell der eine oder andere Paragraph gegen Länderinteressen verstößt. Daher scheint es viel sinnvoller, dass dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt würde, entweder im gesamten Gesetzwerdungsverfahren ein Stellungnahmerecht zu haben oder einen Vermittlungsausschuss einzurichten, um solche Gesetzesänderungen noch beschließen zu können. Als prinzipiell wirksames Instrument schiene es, in speziellen Fällen Aufträge seitens der Länder (Landesregierung und Landtage) zu erteilen. Per se würde der Bundesrat auch dann mehr Gewicht erhalten, wenn alle Landeshauptleute oder sonstige führende Landespolitiker aller Bundesländer in ihm vertreten wären.

Die wichtigsten der in den letzten Jahrzehnten geäußerten Reformvorschläge, die ich alle für sehr überlegenswert halte:

- Abstimmung nach Länderinteressen
- Integration von Landeshauptleuten und führenden Landespolitikern in den Bundesrat
- Stellungnahmerecht des Bundesrates
- Vermittlungsausschuss
- Wahl des Rechnungshof-Präsidenten und der Volksanwälte durch die Bundesversammlung
- Zustimmungsrecht des Bundesrates beim Finanzausgleich
- Integration des Konsultationsmechanismus und der Ländermitwirkung in europäischen Angelegenheiten

Beiliegend eine Materialiensammlung zur Bundesratsdebatte, die zeigt, dass die Problematik ab ovo, also seit 1920, besteht.

Dr. Robert Danneberg, Hauptredner der Sozialdemokraten beim Beschluss der Bundesverfassung am 29.09.1920:

„...Und wenn wir auch den Bundesrat überhaupt für eine überflüssige Einrichtung halten: da er nicht zu vermeiden war, ist er hier in seiner Kompetenz doch auf ein Minimum beschränkt und wird die Gesetzgebung nicht zu verhindern vermögen. Er ist auf ein Minimum von Kompetenz beschränkt und seine Zusammensetzung wird nicht wesentlich von der des Nationalrates verschieden sein...“

Der großdeutsche Abgeordnete Heinrich Clessin betonte:

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

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

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

Soweit die Diskussion 1920, die beweist, dass die Bundesratsproblematik von Geburt an grund gelegt war.

In einem 2001 erschienenen wissenschaftlichen Kommentar zur Bundesverfassung heißt es:

„Der BR ist die zweite Kammer der Bundesgesetzgebung (vgl bei Art 24 B-VG); er repräsentiert – dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend – die Länder in der Gesetzgebung des Bundes. In der politischen Realität ist der BR ohne Gewicht, was im wesentlichen darin gründet, dass er in erster Linie – wie der NR – von parteipolitischen statt von Länderinteressen dominiert wird. Über das Erfordernis einer Reform besteht weitgehende Einigkeit; die politischen Zielvorstellungen divergieren beträchtlich.“

Herwig Hösele

Materialien zur Diskussion um den Bundesrat, Oktober 2003

Den politischen Gründervätern der Republik war sehr wohl bewusst, dass die am 1. Oktober 1920 in Kraft getretene Bundesverfassung ein Kompromiss war, der viele Fragen offen ließ und natürlich auch viele jener Debatten grundlegte, die in den letzten Jahrzehnten geführt wurden.

Das Protokoll der 100. Sitzung der konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich vom 29. September 1920, auf deren Tagesordnung der „Bericht des Verfassungsausschusses betreffend ein Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundesverfassungsgesetz)“, stand, zeigt sowohl in der Berichterstattung als auch in den Debattenreden, dass es große inhaltliche Gegensätze zwischen Christlich-Sozialen und Groß-Deutschen zum einen, die eine föderale Verfassung mit starken Bundesländern und einem starken Bundesrat wollten, und Sozialdemokraten zum anderen gab, die für einen Einheitsstaat votierten. So hieß es bereits in der Berichterstattung durch den christlich-sozialen Professor und späteren Bundeskanzler Dr. Ignaz **Seipel**:

„...Der Verfassungsausschuss selbst, und zwar die Mitglieder aller Parteien, waren sich wohl dessen bewusst, dass unserem Verfassungsentwurf Mängel von nicht geringer Wichtigkeit anhaften, Mängel, die über den Charakter bloßer Schönheitsfehler hinausgehen....“

Der christlich-soziale Hauptredner, Staatssekretär Dr. Michael **Mayr**, betonte ebenfalls die Kompromisshaftigkeit der Bundesverfassung:

„Wenn trotzdem auch in der vorliegenden Verfassung das Muster eines wahren Bundesstaates nicht erreicht werden konnte, so sind daran die sich grundsätzlich vielfach ausschließenden politischen Anschauungen und Tendenzen der Parteien schuld, die immer wieder in jeder entscheidenden Frage zu einem Kompromiß nötigen...“

Der sozialdemokratische Hauptredner Dr. Robert **Danneberg** machte in seiner langen Rede deutlich, warum der Bundesrat seit seinem Inkrafttreten in der Bundesverfassung 1920 stets in dieser prekären Situation war. Er war ein Kompromiss zwischen Sozialdemokratie, die eigentlich keinen Bundesrat und Bundesstaat wollte und Christlich-Sozialen und Großdeutschen.

„...Damit ist keineswegs ausgesprochen – und das möchte ich auch am Ende der Beratungen ausdrücklich wieder sagen -, dass wir an und für sich den Bundesstaat als die geeignetste Staatsform für dieses Land Deutschösterreich erachten...“

...Und wenn wir auch den Bundesrat überhaupt für eine überflüssige Einrichtung halten: da er nicht zu vermeiden war, ist er hier in seiner Kompetenz doch auf ein Minimum beschränkt und wird die Gesetzgebung nicht zu verhindern vermögen. Er ist auf ein Minimum von Kompetenz beschränkt und seine Zusammensetzung wird nicht wesentlich von der des Nationalrates verschieden sein...“

Der großdeutsche Abgeordnete Heinrich **Clessin** betonte:

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

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

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

Soweit die Diskussion 1920, die beweist, dass die Bundesratsproblematik von Geburt an grund gelegt war.

In einem 2001 erschienenen wissenschaftlichen Kommentar zur Bundesverfassung heißt es:

„Der BR ist die zweite Kammer der Bundesgesetzgebung (vgl bei Art 24 B-VG); er repräsentiert – dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend – die Länder in der Gesetzgebung des Bundes. In der politischen Realität ist der BR ohne Gewicht, was im wesentlichen darin gründet, dass er in erster Linie – wie der NR – von parteipolitischen

statt von Länderinteressen dominiert wird. Über das Erfordernis einer Reform besteht weitgehende Einigkeit; die politischen Zielvorstellungen divergieren beträchtlich.“

Viele der Reformüberlegungen, die sich gerade in den letzten Jahren verdichteten, kreisen um das zentrale Ziel, den Bundesrat zu einer echten Länderkammer umzugestalten und ihn von der Parteiendominanz zu befreien. Denn seit Jahrzehnten sind die Bundesratsfraktionen an die Klubdisziplin der großen Parlamentsklubs und an die Unterstützung des Koalitionsabkommens auf Bundesebene gebunden.

Es wird also im Bundesrat nach Parteiinteressen und nicht nach Länderinteressen abgestimmt. Zweitens ist es dem Bundesrat nur möglich zu einem Gesetz, das der Nationalrat beschlossen hat, innerhalb der 8-Wochen-Frist ausdrücklich keinen Einspruch zu erheben, es zu beeinspruchen – allerdings nur mit einem suspensiven Veto – oder die Frist verstreichen zu lassen oder in bestimmten Fällen ausdrücklich zuzustimmen bzw. nicht zuzustimmen. Ein ebenfalls zutiefst unbefriedigender Zustand, weil oft aus Ländersicht zwar das ganze Gesetz für grundsätzlich richtig gehalten wird, aber eventuell der eine oder andere Paragraph gegen Länderinteressen verstößt. Daher scheint es viel sinnvoller, dass dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt würde, entweder im gesamten Gesetzwerdungsverfahren ein Stellungnahmerecht zu haben oder einen Vermittlungsausschuss einzurichten, um solche Gesetzesänderungen noch beschließen zu können.

Als prinzipiell wirksamstes Instrument, die parteipolitische Dominanz im Bundesrat zu brechen, wäre es, die Repräsentanten der Bundesländer nicht an die Disziplin der Parlamentsklubs zu binden, sondern in speziellen Fällen Aufträge seitens der Länder (Landesregierung und Landtage) zu erteilen. Per se würde der Bundesrat auch dann mehr Gewicht erhalten, wenn alle Landeshauptleute oder sonstige führende Landespolitiker aller Bundesländer in ihm vertreten wären.

Eine echte Länderkammer des österreichischen Parlaments ist wesentlicher und unverzichtbarer Grundpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung.

Unverzichtbar, aber nicht unveränderbar, wobei die Stärkung der Regionen im Gesamtstaat und die Stärkung ihrer Mitwirkung am bundesstaatlichen Gesetzgebungsverfahren das Ziel ist. Die Stärkung der Regionen ist auch ein europäischer Trend – vor allem in vielen zentralistisch organisierten Staaten wie Frankreich, Italien, Spanien.

Die wichtigsten der in den letzten Jahrzehnten geäußerten Reformvorschläge:

- Entlassung des Bundesrates aus der parteipolitischen Disziplinierung durch die Parlamentsklubs
- Abstimmung nach Länderinteressen
- Integration von Landeshauptleuten, Landesregierungsmitgliedern, Landtags-Präsidenten und Landtags-Abgeordneten in den Bundesrat
- Stellungnahmerecht des Bundesrates

- Vermittlungsausschuss
- Wahl des Rechnungshof-Präsidenten und der Volksanwälte durch die Bundesversammlung
- Zustimmungsrecht des Bundesrates beim Finanzausgleich
- Integration des Konsultationsmechanismus und der Länderwirkung in europäischen Angelegenheiten

Wichtige Vorschläge im Detail

VP-LH-Konferenz 1956: Bundesrat muss echte Macht werden:

Zitat aus den „**Salzburger Nachrichten**“ vom **14.01.1956:**

„...Eine Konferenz, an der sämtliche Landeshauptleute mit Ausnahme derer von Wien und Kärnten teilgenommen haben, hat sich ganz entschieden gegen die Expansionen des Wiener Zentralismus gestellt. Die Landeshauptleute verlangten entsprechende Verfassungsänderungen, um den Länderinteressen einen wirksamen Schutz zu gewähren...“

...Auch mit der heutigen Rolle des Bundesrates, der kaum mehr Bedeutung habe, befassten sich die Landeshauptleute. Wenn der Bundesrat seiner Aufgabe, die Länderinteressen bei der Gesetzgebung des Bundes zu vertreten, gerecht werden soll, dann müssen seine Vollmachten erweitert werden. Es wurde auch eine personelle Erweiterung des Bundesrates gefordert, insbesondere dass die Landeshauptleute kraft ihres Amtes auch Mitglied des Bundesrates sein sollten. Nur ein durch die Person und Stellung seiner Mitglieder wie durch den Umfang seiner Vollmachten starker Bundesrat könne verhindern, dass aus der nominellen Bundesrepublik ein kraß zentralistischer Staat werde...“

LH Josef Krainer I 1959:

„...Ferner könnte auch eine Neuordnung des Bundesrates heilsame Wirkungen haben. Man müsste den Bundesrat zu einer Art Senat umgestalten, der nicht nur durch größere Kompetenzen, sondern vor allem auch durch das Gewicht seiner Mitglieder als Korrektiv gegenüber der Regierung und Fehlerquellen in

der Verfassungspraxis in Erscheinung tritt. Ich könnte mir vorstellen, dass er von wirklich maßgebenden Ländervertretern, von bedeutenden Männern der Kultur und Wissenschaft, der Wirtschaft und Arbeitnehmervertretungen, gebildet wird, die über enge Parteiauffassungen hinweg zu urteilen und zu entscheiden vermögen..."

Präsident o. Univ.-Prof. Dr. Herbert Schambeck in Maria Plain auf einer Konferenz des Bundesparteiobmannes und der Landesparteiobmänner der ÖVP vom 01.08.1981 (Auszug):

- Die Entsendung der Mitglieder des Bundesrates durch die Landtage rechtfertigt es, dass die Länder die Möglichkeit der Bindung der Mitglieder des Bundesrates hinsichtlich ihrer Stimmabgabe erhalten. Diese Bindung ist durch entsprechende Landesregierungsbeschlüsse herbeizuführen.
- Entsprechend dem föderalistischen Prinzip der Gleichheit der Gliedstaaten sind die einzelnen Bundesländer, unter Anwendung des arithmetischen Prinzips, in gleicher Stärke, also mit der jeweils gleichen Mitgliederanzahl, im Bundesrat vertreten.
- Alle Gesetzesvorschläge sind gleichzeitig im Nationalrat und Bundesrat einzubringen.
- Der Bundesrat kann dem Nationalrat zu Gesetzesvorschlägen eine Stellungnahme zuleiten.
- Vertretern des Bundesrates ist die Möglichkeit der Teilnahme an Ausschusssitzungen des Nationalrates, mit beratender Stimme, zur Vertretung der vom Bundesrat abgegebenen Stellungnahme zu Gesetzesvorschlägen, einzuräumen.
- Im Falle eines begründeten Einspruchs (suspensives Veto) hat ein paritätisch aus Mitgliedern des Nationalrates und Bundesrates zusammengesetzter Vermittlungsausschuss das Gesetzesvorhaben zu beraten. Der Gesetzesbeschluss des Nationalrates darf kundgemacht werden, wenn der Vermittlungsausschuss nicht innerhalb einer festzulegenden Frist entscheidet, dass der Einspruch des Bundesrates aufrecht zu bleiben hat. In diesem Fall darf der Gesetzesbeschluss des Nationalrates erst kundgemacht werden, wenn der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluss bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder wiederholt hat.

- Das Einspruchsrecht des Bundesrates umfasst auch Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates, die die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, die Aufnahme oder Konvertierung von Bundesanleihen oder die Verfügung über Bundesvermögen betreffen.
- Die politischen Kontrollrechte des Bundesrates sind durch die Einführung des Enquete-Rechtes und den Ausbau des Interpellationsrechtes (Fragestunde) auszubauen. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist vorzusehen.
- Die Mitwirkung des Bundesrates bei der Bestellung der obersten Bundesorgane ist in der Weise zu erweitern, dass die Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, Verwaltungsgerichtshofes und Rechnungshofes sowie die 3 Volksanwälte, jeweils abwechselnd, über Vorschlag des Nationalrates bzw. Bundesrates vom Bundespräsidenten zu ernennen sind. Das gleiche gilt für die übrigen Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verfassungsgerichtshofes.
- Unbeschadet der Möglichkeit sich länderweise zu beraten, verlangt die Selbständigkeit des Bundesrates die Bildung eigenständiger Klubs der Mitglieder des Bundesrates.
- Der Sitz des Bundesrates bleibt Wien, doch hat der Bundesrat halbjährlich eine Sitzung in jenem Bundesland, das den Vorsitzenden stellt, abzuhalten.

LH Dr. Josef Krainer II 1985:

„...Rein staatspolitisch gebietet die Renaissance des Föderalismus die nach jahrzehntelangen, oft halbherzig geführten Diskussionen endlich ernsthaft in Angriff zu nehmende Reform des Bundesrates. Von seinem Schattendasein als Podium zur Verbreitung der ohnehin bereits bekannten Parteistandpunkte – also als „zweiten Aufguss“ von Nationalratsdebatten, wie es manchmal despektierlich und so pauschal sicherlich ungerecht heißt – soll er in die Lage versetzt werden, seine tatsächliche Bestimmung als echte Länderkammer zu erfüllen. Konstruktive Vorschläge in dieser Hinsicht, insbesondere auch unter Hinweis auf den deutschen Bundesrat, gibt es genug. Der ernste Reformwille muss folgen...“

Perchtoldsdorfer Paktum vom 08.10.1992:

„Eine grundsätzliche Reform des Bundesrates ist im Sinne der Stärkung seiner Stellung als Länderkammer anzustreben.“

Bericht der Arbeitsgruppe Bundesratsreform vom 30. März 1993, unter Vorsitz von Jürgen Weiss:

Am 18. November 1993 nahm der Bundesparteivorstand der **ÖVP** den Bericht einer **Arbeitsgruppe Bundesratsreform** zur Kenntnis, die auf den Grundlagen früherer Forderungen im wesentlichen folgendes vorschlug:

- Die Abstufung der Zahl der Bundesräte nach der Größe der Länder soll wesentlich gemildert werden.
- Beibehaltung der Wahl durch die Landtage.
- Möglichkeit der Landtage, in wichtigen Fragen ein einheitliches Stimmenthalten festlegen zu können.
- Rederecht im Landtag zu solchen Beschlüssen.
- Stellungnahmerecht zu Gesetzesvorschlägen vor Abschluss der Nationalratsberatungen
- Möglichkeit zur Beiziehung von Länderexperten zu den Ausschusssitzungen.
- Beharrungsbeschlüsse des Nationalrates erst nach Befassung eines Vermittlungsausschusses.
- Zustimmungsrecht auch beim Finanzausgleich und bei Grundsatzgesetzen.
- Verbesserungen bei der Behandlung von Gesetzesanträgen des Bundesrates im Nationalrat.
- Berichtigungsrecht bei fehlerhaften Gesetzesbeschlüssen.
- Wahl des Rechnungshofpräsidenten und der Volksanwälte durch die Bundesversammlung.
- Recht zur Anberaumung einer Volksabstimmung oder einer Volksbefragung.

Bundesratsreform. Vorschläge der sozialdemokratischen Parlamentsfraktion. Presseunterlage vom 27. Jänner 1994:

Die sozialdemokratische Parlamentsfraktion stellte am 27. Jänner 1994 Vorschläge für eine Bundesratsreform mit folgenden Schwerpunkten vor:

- Direktwahl der Bundesräte im Rahmen der Landtagswahl.
- Allgemeines Rederecht im Landtag.
- Aussprache über die Probleme des jeweiligen Landes mit dem Landeshauptmann des vorsitzführenden Landes.
- Verbesserung bei der Behandlung von Gesetzesanträgen des Bundesrates im Nationalrat.
- Stellungnahmerecht zu Gesetzesvorschlägen.
- Intensivierung der Fragestunden.
- Fragerecht gegenüber den Landeshauptmännern bei Auflassung der mittelbaren Bundesverwaltung.

Antrag 89/A der **freiheitlichen** Bundesräte Kapral/Bösch/Tremmel vom **29. November 1995:**

Am 29. November 1995 brachten die **freiheitlichen** Bundesräte einen selbstständigen Antrag auf Gesetzesinitiative an den Nationalrat ein, der im wesentlichen folgende Forderungen enthielt:

- Gleiche Vertretung aller Länder (3 Bundesräte und der Landeshauptmann);
- Zwingende Zugehörigkeit der Bundesräte zum Landtag;
- Wirksames Einspruchsrecht mit Einrichtung eines Vermittlungsausschusses;
- Absolutes Veto bei Bundesgesetzen mit Vollziehungskosten für die Länder;
- Möglichkeit zur Berichtigung fehlerhafter Gesetzesbeschlüsse;
- Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen;
- Recht der Gesetzesanfechtung für ein Fünftel des Bundesrates;
- Zustimmungrecht zum Finanzausgleich.

Programm „**Zukunft: Reform!politik**“ der Reihe „*Perspektive Steiermark*“ von LH Waltraud Klasnic und der Steirischen Volkspartei **1999:**

„Dass der Bundesrat in Österreich – vor allem verglichen mit anderen Bundesstaaten wie USA, Schweiz oder Deutschland – eine untergeordnete Rolle hat, ist in Österreich allgemein bekannt. Die Steirische Volkspartei tritt deshalb dafür ein, entweder den Bundesrat abzuschaffen und durch andere Organe – wie

etwa einen Generallandtag – zu ersetzen oder den Bundesrat aufzuwerten. Für eine Aufwertung des Bundesrates bringt die Steirische Volkspartei folgende Vorschläge ein:

- *Aufwertung des Bundesrates als echte zweite Kammer – wie in der Schweiz oder in den USA – mit den gleichen Rechten wie der Nationalrat*
- *Gemeinsamer Vermittlungsausschuss zwischen National- und Bundesrat bei Einsprüchen des Bundesrates, allenfalls auch unter Abänderung des ursprünglichen Gesetzesbeschlusses*
- *Stärkung der Rechte der Bundesversammlung (Wahl des Rechnungshof-Präsidenten, Wahl der Volksanwälte)*
- *Empfehlungen der Landtage an die Bundesräte für deren Stimmverhalten in Fragen von grundsätzlicher landespolitischer Bedeutung“*

Aus dem Programm der Bundesregierung 2000:

„Eine umfassende Reform des Bundesrates mit dem Ziel, ihn als Länderkammer aufzuwerten, ist anzustreben. Dabei ist unter anderem ein Zustimmungsgeschäft des Bundesrates zu Beschlüssen des Nationalrates, welche die Länder oder die Gemeinden neu belasten, sowie eine Bindung des Mandates von Bundesräten an Beschlüsse des sie entsendenden Landtages für jene Fälle zu ermöglichen, in denen die Kompetenzbestimmungen betreffend Gesetzgebung und Vollziehung zu Lasten der Länder und Gemeinden geändert werden.“

Landtagspräsident Edmund Freibauer, Niederösterreich, in einer APA-Meldung vom 22.12.2000:

Der Bundesrat soll nach seinen Vorstellungen durch einen „Rat der Länder und Gemeinden“ ersetzt werden. Im Gegensatz zum Bundesrat soll dieser Rat bereits im Vorfeld in Gesetzesänderungen eingebunden werden. Freibauer hat gemeinsam mit Landtagsdirektor Karl Lengheimer ein diesbezügliches Modell entworfen. Nach dem Vorschlag würden keine zusätzlichen Kosten anfallen, vielmehr würden 63 Millionen Schilling jährlich (die die 65 Bundesräte erhalten), eingespart werden.

Dem Modell zufolge entsenden die Landtage die Delegierten: Landeshauptmann, Klubchefs sowie Vertreter des Städte- und Gemeindebundes. Da diese Ratsangehörigen bereits in öffentlich honorierten Ämtern – mit entsprechenden Büros – tätig seien, würden keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Der neue Rat entspräche dem EU-Prinzip der Betonung von Regionen und Gemeinden. Gedacht sei die Übernahme der Kompetenzen des Bundesrates, der Landeshauptleute-Konferenz, des Konsultationsmechanismus und der Finanzausgleichsverhandlungen. Wünschenswert seien darüber hinaus mehr Kompetenzen wie etwa die Einbindung in Gesetzesvorhaben.

Der Idee einer Abschaffung der Landtage kann Freibauer nichts abgewinnen. Ein „Generallandtag“ etwa nach dem Konzept des Grazer Professors Johannes Pichler sei „beunruhigend“, da dieses Modell Demokratie-Defizite aufweise.

Landeshauptmann Dr. Josef Pühringer am 06.03.2003:

„Bundesrat zu echter Länderkammer weiter entwickeln. Der Bundesrat soll in Zeiten der Globalisierung und des Zentralismus nicht aufgelöst, sondern zu einer echten und starken Länderkammer ausgebaut werden. Diese Ausgestaltung soll folgende Punkte enthalten:

- 1. Die Umgestaltung des Bundesrates von einer zweiten Kammer des Bundesparlaments zu einer echten Länderkammer*
- 2. Der Bundesrat mit den von den Landtagen entsandten Mitgliedern soll verzahnt werden mit den Konferenzen der Landeshauptleute und der Landtagspräsidenten, unter Wahrung der Größenparität der Bundesländer.*
- 3. Die Länderkammer Bundesrat soll in jenen Bereichen, wo Länderinteressen im Vordergrund stehen, in ihrer Kompetenz aufgewertet werden und dafür andere Kompetenzen dem Bundesparlament überlassen.*

Es ist nicht die Aufgabe der Länderkammer, jedem internationalen Vertrag die Zustimmung zu geben. Dort aber, wo wirklich Auswirkungen auf die Länder gegeben sind, sollte das aufschiebende Veto in ein echtes Einspruchsrecht verwandelt werden.

Darüber hinaus wäre es richtig, dem Bundesrat Mitwirkungsrecht bei den Budgetfragen einzuräumen, denn viele budgetäre Entscheidungen bleiben mittel- oder langfristig nicht ohne Auswirkungen für die Bundesländer.“

NR-Präsident Univ.-Prof. Dr. Andreas Khol in den „Vorarlberger Nachrichten“ vom 25.06.2003:

„...Ich kann mir vorstellen, dass sich der Bundesrat aus den Landtagspräsidenten, den Landeshauptleuten und ihren Stellvertretern zusammensetzt. Die Aufgaben des Bundesrats wären andere...“

Der grüne Bundesrat Stefan Schennach in einer APA-Meldung vom 25.06.2003:

"Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes und die Durchsetzung des föderalen Prinzips ist sinnvoll, die derzeitige Stellung des Bundesrates im Gesetzeswerdungsprozess jedoch unerträglich. Der Bundesrat steht am Ende dieses Prozesses und hat nur mehr die Möglichkeit Ja oder Nein zu sagen, ist jedoch im Gesamtprozess nicht eingebunden. Die Imitation einer zeitverschobenen NR-Sitzung im Bundesrat im Zeitraffer und abseits jeglicher Öffentlichkeit bedeutet für alle Mitglieder des Bundesrates als bloßes Anhängsel behandelt zu werden. Der Bundesrat gehört personell durch die verpflichtende Hereinnahme der Landeshauptleute und der Änderung von Kompetenzen wie Sitzungskultur reformiert", so Schennach.

„...Gleichzeitig sollte eine Sitzung des Bundesrates pro Halbjahr in Hinblick auf BürgerInnennähe und der Anbindung an die Landtage sowie Gemeinden und Städte im vorsitzführenden Bundesland abgehalten werden“, fordert Schennach.

Gleichzeitig tritt Schennach Forderungen entgegen, die aus dem Bundesrat ein Honoratiorengremium um die Landeskaiser machen wollen. "Auch aus föderaler Sicht ist es notwendig, dass die politische Differenzierung in den Ländern sichtbar wird. Das ist ein politischer Mindeststandard, der auch durch Minderheitenrechte in der neugestalteten Länderkammer zum Ausdruck kommen muss", so Bundesrat Schennach. "Wer heute flapsig nur die Abschaffung fordert, nimmt eine gravierende Einschränkung des bundesstaatlichen und föderalen Prinzips der Bundesverfassung und damit einer Verschärfung des politischen Zentralismus in Kauf“.

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Raschauer in der „Wiener Zeitung“ vom 26.06.2003:

„...Den Bundesrat abschaffen und durch die Landeshauptleutenkonferenz ersetzen.“ Das ist die Meinung, die er auch in den Konvent einbringen will.

Bundesminister Ernst **Strasser** in „Die Presse“ vom **28.06.2003** zur Frage „Sind Sie ein Fan vom Bundesrat?“:

„Der Bundesrat ist eine Institution, die an Bedeutung gewinnen könnte. Zum Beispiel nach deutschem Vorbild.“

FPÖ-Generalsekretärin **Magda Bleckmann** im „Neuen Volksblatt“ vom **03.07.2003**:

„Was den Bundesrat betrifft, würde sie lieber eine Aufwertung als eine Abschaffung haben. Die FPÖ habe immer gesagt, dass der Bundesrat entweder zu einer wirklichen Länderkammer mit mehr Kompetenzen aufgewertet oder abgeschafft werden soll. Bei einer Aufwertung wäre auch eine Integration der derzeit informellen Landeshauptleute-Konferenz in den Bundesrat wünschenswert.“

VfGH-Präsident **Karl Korinek** in der „Wiener Zeitung“ vom **14.07.2003**:

„Der Bundesrat sei reformbedürftig. Wäre die Länderkammer tatsächlich länderorientiert und nicht parteipolitisch organisiert, hätte er „ein ganz anderes Gewicht“.

Tirols Landeshauptmann **Herwig Van Staa** im Bundesrat am **24.07.2003**:

„Derzeit gebe es für die Länder kein Klage- oder Vertretungsrecht beim EuGH. Im Österreich-Konvent, der mit der Erarbeitung einer umfassenden Verfassungs- und Staatsreform betraut ist, sollte dies berücksichtigt werden. Es sei beispielsweise vorstellbar, dass der Bundesrat mehrheitlich über das Klagericht entscheidet und stellvertretend für die Länder tätig wird. Er könne sich auch vorstellen, dass die Länderkammer die „originäre Zuständigkeit“ für Fragen des Finanzausgleiches bekommen.

Van Staa weiter: *Außerdem sollten die neun Landeshauptleute Mitglieder des Bundesrates sein. „Selbstverständlich ohne Zusatzgage“. Damit würde auch die Institution der Landeshauptleutekonferenz verfassungsmäßig integriert. Er*

habe nämlich Bedenken, wenn „informelle Gruppierungen vorhanden sind, die sich letztlich jeder Kontrolle entziehen und nicht verankert sind“.

Verfassungsrechtler Bernd-Christian Funk im „Kurier“ vom

26.07.2003:

Bezüglich der Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, dem Kernthema des Konvents, bricht der Wissenschaftler eine Lanze für die wehklagenden Landeshauptmänner: *„Die Länder haben eine denkbar schwache Stellung. Das bewegt sich an der Untergrenze dessen, was man noch als Bundesstaat bezeichnen kann.“* Es gehe um die Bereinigung von Konstruktionsfehlern, etwa der Kompetenzverteilung. *„Die kann man nur als Monstrum bezeichnen und ist von den Grundlagen her ein Anachronismus“,* lautet Funks Befund. Gefragt sei eine „Aufgaben gerechte“ Zuweisung von Zuständigkeiten. Die bisherigen Verschiebungen seien zu Lasten der Länder gegangen.

Volksanwalt Dr. Peter Kostelka in „Die Presse“ vom 28.07.2003:

„...Da hat es in den letzten 30 Jahren nicht mehr als eine Handvoll Fälle gegeben. Andererseits könnte aber etwa der Konsultationsmechanismus zwischen Bund und Ländern im Bundesrat integriert werden.“

Verfassungsrechtler Dr. Heinz Mayer in „Die Presse“ vom

30.07.2003:

Mehr Bewegungsspielraum sieht Mayer beim Bundesrat. Schließlich gab es dafür schon unzählige Änderungsvorschläge. Es sei aber die Frage, ob eine Aufwertung des Bundesrates gelänge.

„Aber nur dann hat es Sinn, die Landesfürsten hinein zu setzen. Wenn sie nichts bewegen können, wird es nicht lange dauern, dass ein Häupl, ein Pröll oder ein Haider im Bundesrat sitzt“, meint Mayer. Der Verfassungsrechtler sieht daher schon einen Kompromiss auf den Konvent zu kommen: Die Landtagspräsidenten könnten in den Bundesrat integriert werden.

Stellungnahme des Österreichischen Gemeindebundes vom Juli

2003:

„Der Österreichische Gemeindebund empfiehlt daher die Organisation und Funktionsweise des Bundesrates neu zu konzipieren. Der Bundesrat sollte daher als „Länder- und Gemeindekammer“ organisatorisch und funktional auf eine völlig neue Ebene gehoben werden. Die Kompetenzen dieser Länder- und Gemeindekammer sollen die Vertretung der Interessen von Ländern und Gemeinden umfassen. Wie bisher sollen diesem Gremium mit einigen geringen Ausnahmen alle Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates zur Beratung und Zustimmung vorgelegt werden. Dies findet schon deshalb eine sachliche Rechtfertigung, da die Gemeinden durch die Bundesgesetzgebung entweder mit Vollzugsaufgaben betraut werden oder die Bundesgesetzgebung mittelbare Auswirkungen auf die Gemeindeverwaltung hat. Schließlich haben die Gemeinden auch in finanziellen Belangen Interessen an der Mitwirkung in der Bundesgesetzgebung, steuert diese doch auch die finanzielle Ausstattung der Gemeinden unmittelbar oder mittelbar mit.

Die neugeschaffene Länder- und Gemeindekammer sollte auch Kontrollaufgaben zugewiesen bekommen. Dabei sollen – abgesehen vom Misstrauensvotum – alle parlamentarischen Kontrollrechte diesem Gremium zustehen. Dazu sollen auch Möglichkeiten kommen, spezielle Prüfungsaufträge an den Rechnungshof zu stellen. Auch muss die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes gemäß Art 140 B-VG dieser Länder- und Gemeindekammer in der Weise zustehen, dass dieses Recht auch von einer Minderheit wahrgenommen werden kann. Auf diese Art und Weise könnten Gesetze, welche nach Auffassung der Gemeinden verfassungswidrig sind, einem Prüfungsverfahren durch das Höchstgericht unterzogen werden.

Angesichts der Bedeutung der Gemeinden im staatlichen Leben ist eine paritätische Zusammensetzung von Länder- und Gemeindevertreter anzustreben.

Um die neue Länder- und Gemeindekammer zu einer dem Nationalrat gleichwertigen gesetzgebenden Körperschaft zu machen, bedarf es einer Änderung des Gesetzgebungsverfahrens. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass einer der Gründe für die Ineffektivität des Bundesrates darin zu suchen ist, dass er im Entscheidungsprozess erst an allerletzter Stelle zum Zuge kommt. Bis der Bundesrat mit einem Gesetzesbeschluss befasst wird, ist der politische Prozess weitgehend abgeschlossen und die Entscheidungen sind weitgehend irreversibel. Daher wird vorgeschlagen, dass nach deutschem oder schweizerischem Vorbild Gesetzesinitiativen gleichzeitig dem Nationalrat und dem Bundesrat zur Beratung vorgelegt werden. Ein Koordinations- und Vermittlungsausschuss soll verfahrensrechtlich sicherstellen, dass die beiden parlamentarischen Körperschaften in etwa gleichzeitig ihre Entscheidung treffen. Bei Nichteinigung von National- und Bundesrat soll ein spezielles Vermittlungsverfahren

zur Kompromissfindung beitragen. § 9 F-VG könnte hier den einen oder anderen organisatorischen Anstoß bilden. Allerdings muss diese Bestimmung an die Bedürfnisse der Bundesgesetzgebung angepasst werden.

Sollte der Bundesgesetzgeber Gesetze erlassen bzw. ändern oder aufheben, welche in erheblichem Maße die Interessen der Gemeinden berühren, so sollte ein solcher Gesetzesbeschluss zu seiner Wirksamkeit einem speziellen Abstimmungsquorum unterliegen. Damit soll sichergestellt werden, dass gegen den Willen der Gemeindevertreter in der Länder- und Gemeindekammer fundamentale Interessensverletzungen der Österreichischen Gemeinde nicht stattfinden dürfen.

Neben den parlamentarischen Kontrollrechten soll die neugeschaffene Länder- und Gemeindekammer auch andere Aufgaben der Mitwirkung an der Vollziehung erhalten. So sollte sie stärker als dies derzeit geschieht in die Bestellung von Staatsorganen eingebunden werden. Dies sollte neben einem Teil der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes auch und vor allem die in die europäischen Institutionen zu entsendenden Vertreter Österreichs betreffen. Dazu sollte diesem neuen parlamentarischen Gremium zumindest ein Anhörungsrecht, besser aber noch ein suspensives Vetorecht eingeräumt werden.

Der Österreichische Gemeindebund verlangt Initiativrechte des Gemeindebundes im Gesetzgebungsverfahren. Die entsprechenden Möglichkeiten im Rahmen der künftigen Bundes- und Gemeindekammer (Initiativanträge) könnten in dieses Konzept eingearbeitet werden.

Präs. Dr. Heinz Fischer in „Die Presse“ vom 02.08.2003:

„...Die Tatsache, dass der Bundesrat nicht stärker ist, als er ist, hat damit zu tun, dass Tiroler Parlamentarier im Nationalrat nicht so grundlegend anders denken, als Tiroler Parlamentarier im Bundesrat. Dann versucht man künstlich einen Unterschied zwischen Nationalrat und Bundesrat zu finden, das funktioniert nicht...

...Ich habe Respekt vor den Bemühungen des Bundesrates. Ich habe kein Patentrezept, wie man die Situation des Bundesrates grundlegend verbessern kann. Das entspricht meiner berühmten Vorsicht, etwas zu formulieren und niemanden zu verletzen. Aber ich plädiere ausdrücklich nicht für die Abschaffung des Bundesrates, weil mir das als Mitglied des Nationalrates nicht zusteht. Aber die Lösung dieses Problems ist nicht wahnsinnig weit entfernt von der Quadratur des Kreises...

...Das Problem des Bundesrates ist sehr schwer lösbar. Wenn manche sagen, man muss den Bundesrat entweder aufwerten oder ihn gleich abschaffen, lautet die Prognose: Es wird sich an der Stellung des Bundesrates nicht allzu viel ändern.“

SPÖ-Klubobmann LABg. Hannes Weninger, Niederösterreich, in einer APA-Meldung vom 07.08.2003:

„Wir könnten den Bundesrat in einen „Rat der Regionen“ nach europäischem Vorbild umbauen. Darin sollen Vertreter der Städte, Gemeinden und Regionen Landes- und Bezirksinteressen auf Bundesebene vertreten“, lautet Weningers Vorschlag, der in Sachen „Österreich-Konvent“ als Koordinator seiner Landespartei fungiert. Statt der bisher fungierenden Bundesräte sollten gewählte Landtagsabgeordnete diese Funktion schwerpunktmäßig wahrnehmen.

Vize-Generalsekretärin der Wirtschaftskammer Österreich Anna Maria Hochhauser in einer APA-Meldung vom 03.09.2003:

„Der Föderalismus soll eher gestärkt, der Bundesrat gleichzeitig aufgewertet und verkleinert werden, schwebt der WKÖ vor. Die Mitsprachemöglichkeiten des Bundesrates („zusätzliche Zustimmungserfordernisse“) sollen ausgeweitet, die Zahl der Delegierten aber verkleinert werden. Auf jeden Fall soll der Landeshauptmann, eventuell auch der Landesfinanzreferent in der Länderkammer vertreten sein. Ein weiterer Wunsch der Wirtschaftskammer für den Verfassungskonvent bezieht sich auf die Sozialpartner, die in der künftigen Verfassung verankert werden sollen.“

Präs. Dr. Heinz Fischer in der „Pressestunde“ vom 14.09.2003:

„...Über die Funktion des Bundesrates, da muss man wirklich sehr nachdenken, ob der Bundesrat in seiner jetzigen Form, oder ob ein Konventsergebnis, wo der Bundesrat dann ganz anders aussieht, ob das nicht konsensfähiger wäre. Ja, wenn jemand andenk, den Bundesrat abzuschaffen, dann wird ihm von Verfassungsrechtlern entgegengehalten werden, dass der Bundesrat ein Element eines bundesstaatlichen Systems ist und es ist in Aussicht genommen, das bundesstaatliche System als solches nicht in Frage zu stellen. Das heißt, man könnte dann eine ganz andere Beschickung des Bundesrates vornehmen, aber man muss wiederum schauen, dass der Bundesrat nicht zu einem Gremium wird, das einem auf Grund des allgemeinen gleichen Verhält-

niswahlrechtes im Rahmen der Prinzipien der Wahlgerechtigkeit geschaffenen Nationalrat so quasi den Aktionsradius einschränkt.“

ÖVP-Klubobmann Klaus Schneeberger, Niederösterreich, in einer APA-Meldung vom 30.09.2003:

„Als unverzichtbar bezeichnete der Klubobmann die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Über den Bundesrat sollte eine Mitsprache der Länder – als Regulativ über Parteigrenzen hinweg – bereits während des Entstehungsprozesses von Gesetzes gewährleistet sein.“