



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

Der Bundesrat zwischen Reform und Abschaffung

Perspektiven einer Neuordnung der Mitwirkung der Länder an der
Bundesgesetzgebung

Verfasser

Dr. Thomas KREITER, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

o. Univ. Prof. Dr. Karl UCAKAR

*Meinen Eltern in Dankbarkeit gewidmet.
Sie haben mir das Studium ermöglicht.*

VORWORT

Die Durchführung einer Staats- und Verwaltungsreform ist seit geraumer Zeit Gegenstand der politischen Diskussion. Dabei steht ein Organ besonders im Fadenkreuz von Systemkritikern – der Bundesrat. Dessen Abschaffung wird von einigen politischen Akteuren mit Vehemenz gefordert. Das nicht zuletzt deshalb, weil die Beseitigung einer 61 Mann starken Parlamentskammer, die nur selten auf sich aufmerksam macht und von deren Auflösung man sich das Freiwerden nennenswerter Budgetmittel verspricht, bei Teilen der Bevölkerung auf Zustimmung stößt. Die Etablierung eines Einkammersystems wäre jedoch mehr als eine bloße Sparmaßnahme. Sie hätte spürbare Auswirkungen auf das politische System und die Verfassungssituation. Es erscheint daher lohnend, die Forderung nach der Abschaffung des Bundesrates im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Masterarbeit kritisch zu beleuchten.

Zuvor aber möchte ich die Gelegenheit wahrnehmen, um meinem Betreuer, Herrn *o. Univ. Prof. Dr. Karl Ucakar*, zu danken. Mit seinen Ratschlägen war er mir bei der Erstellung dieser Arbeit eine wichtige Stütze. Zudem haben sich die Diskussionen in seinem Masterseminar als gewinnbringend erwiesen. Dieses war eine optimale Plattform für einen intensiven Gedankenaustausch zwischen den Studierenden.

Außerdem schulde ich Herrn *Mag. Dr. Roman Pfefferle* Dank. Mit seinem Grundkurs zur Innenpolitik hat er mein Interesse an Systemfragen der österreichischen Politik geweckt. Ihn als Zweitprüfer gewonnen zu haben ist mir eine Freude.

Im Folgenden wird dem politischen Geschehen bis zum 31. Oktober 2013 Rechnung getragen. Daten, die nach diesem Zeitpunkt erhoben und veröffentlicht worden sind, wurden nicht mehr eingearbeitet. Die Verhandlungen über die Bildung einer neuen Bundesregierung finden als Folge der Nationalratswahl vom 29. September 2013 keine Berücksichtigung mehr.

Thomas Kreiter
im November 2013

INHALTSVERZEICHNIS

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN.....	vi
A. EINFÜHRUNG IN DAS THEMA	1
1. Einleitung.....	1
2. Erkenntnisinteresse und Forschungsfrage.....	4
3. Methodische Herangehensweise	6
B. BUNDESSTAAT UND LÄNDERMITWIRKUNG	7
4. Die Zukunft des Bundesrates – ein Richtungsstreit.....	7
5. Das Wesen des Bundesstaates	8
6. Instrumente der Ländermitwirkung	11
6.1. Länderkammer.....	11
6.2. Zustimmungsrechte der Länder	12
6.2.1. Öffentliches Auftragswesen.....	12
6.2.2. Mittelbare Bundesverwaltung.....	13
6.2.3. Zuständigkeiten des UVS	14
6.3. Paktierte Gesetzgebung	14
6.4. Bundesvollziehung durch Landesbehörden.....	15
6.5. Verträge im Bundesstaat	16
7. Informelle Kooperation im Bundesstaat – die Landeshauptleutekonferenz	18
C. FUNKTION UND RECHTSSTELLUNG DES BUNDESRATES	20
8. Kompetenzen des Bundesrates	20
8.1. Der Bundesrat als Gesetzgeber.....	20
8.1.1. Einspruchs- und Zustimmungsrechte gegen Gesetzesbeschlüsse.....	20
8.1.2. Gesetzesinitiative	23
8.1.3. Gesetzesanfechtung	24
8.1.4. Volksabstimmung.....	24
8.2. Mitwirkung an der Vollziehung	25
8.2.1. Genehmigung von Staatsverträgen	25
8.2.2. Ernennung von VfGH-Richtern.....	25
8.2.3. Auflösung von Landtagen.....	26

8.3.	Kontrolle der Vollziehung	27
8.3.1.	Politische Kontrolle	27
8.3.2.	Rechtliche Kontrolle	27
8.4.	Mitwirkung an Vorhaben im Rahmen der EU	28
8.4.1.	Das Stellungnahmerecht des Art 23e B-VG	28
8.4.2.	Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Gesetzgeber	29
8.4.2.1.	Die Subsidiaritätsrüge	30
8.4.2.2.	Die Subsidiaritätsklage	31
9.	Vertretung von Länderinteressen als Kernauftrag der zweiten Kammer?	31
10.	Die Mitglieder des Bundesrates in der Bundesversammlung	33
11.	Zusammensetzung des Bundesrates	33
11.1.	Grundsätze der Bestellung und Sitzverteilung	33
11.2.	Wahl der Bundesräte	35
11.3.	Ersatzmitgliedschaft	36
11.4.	Änderungen in der Zusammensetzung	37
11.5.	Die Verkleinerung des Bundesrates 2013	38
12.	Die Rechtsstellung der Bundesratsabgeordneten	39
D.	DER BUNDESRAT IN DER VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT	41
13.	Besetzung des Bundesrates	41
14.	Die Gesetzgebungsfunktion des Bundesrates	42
14.1.	Einsprüche	42
14.2.	Zustimmungsrechte	43
14.3.	Gesetzesinitiativen	44
15.	Die Kontrollfunktion des Bundesrates	45
16.	Die Tribünenfunktion des Bundesrates	47
16.1.	Abgeordnete	47
16.2.	Regierungsmitglieder	48
16.3.	Landeshauptleute	49
E.	REFORMIEREN ODER ABSCHAFFEN?	51
17.	Stellungnahme	51
18.	Entwicklungsperspektiven des Bundesrates aus Parteiensicht	53
18.1.	Die Regierungsparteien	54

18.2.	Freiheitliche Partei	56
18.3.	Die Grünen	58
18.4.	Bündnis Zukunft Österreich	61
F. REFORMPERSPEKTIVEN		63
19.	Überblick über die bisherigen Reformen.....	63
20.	Eckpunkte einer möglichen Bundesratsreform.....	64
21.	Reformvorschläge und Reforminitiativen	64
21.1.	Österreich-Konvent	64
21.1.1.	Beratungsergebnisse des III. Ausschusses	65
21.1.2.	Stellungnahme.....	67
21.1.2.1.	Keine Nachschaltung des Bundesrates	67
21.1.2.2.	Stellungnahmerecht im Nationalratsverfahren	68
21.1.2.3.	Begrenzung des suspensiven Vetorechts	70
21.1.2.4.	Erhöhte Quoren für den Beharrungsbeschluss	72
21.1.2.5.	Mitwirkungsmonopol des Bundesrates.....	74
21.1.3.	Beratungsergebnisse des V. Ausschusses	75
21.1.4.	Stellungnahme.....	76
21.1.4.1.	Paritätische Verteilung der Bundesratssitze	76
21.1.4.2.	Direktwahl der Bundesräte	77
21.1.4.3.	Abschaffung des freien Mandats	78
21.1.4.4.	Zulässigkeit von Teileinsprüchen	78
21.1.4.5.	Verzicht auf die Behandlung von Gesetzesbeschlüssen	79
21.1.4.6.	Ausweitung der Zustimmungrechte	80
21.2.	Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform	81
21.2.1.	Beratungsergebnisse	82
21.2.2.	Stellungnahme.....	84
21.2.2.1.	Variante 1.....	84
21.2.2.2.	Variante 2.....	87
21.3.	Einzelne Reformvorschläge	87
21.3.1.	Der Bundesrat als Länder- und Gemeindekammer.....	87
21.3.1.1.	Die Reformidee.....	87
21.3.1.2.	Stellungnahme	88
21.3.2.	Rollentausch: Ein Vetorecht für den Nationalrat	92

21.3.2.1. Die Reformidee	92
21.3.2.2. Stellungnahme	93
21.3.3. Generallandtag statt Bundesrat	93
21.3.3.1. Die Reformidee	93
21.3.3.2. Stellungnahme	94
21.3.4. Der Bundessenat des BZÖ	95
21.3.4.1. Die Reformidee	95
21.3.4.2. Stellungnahme	96
21.3.5. Der Ländervorschlag 2012	97
21.3.5.1. Die Reformidee	97
21.3.5.2. Stellungnahme	97
G. ZUR ABSCHAFFUNG DES BUNDESRATES	99
22. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen	99
22.1. Erhöhtes Präsenz- und Konsensquorum im Nationalrat	99
22.2. Qualifizierte Mehrheiten im Bundesrat	100
22.2.1. Zwei-Drittel-Mehrheit?	100
22.2.2. Ist Art 44 Abs 2 B-VG teiländerungsfest?	102
22.2.3. Zustimmung der Mehrheit der Vertreter von vier Ländern	103
22.3. Suspensives Veto?	104
22.4. Obligatorisches Gesetzesreferendum	105
22.4.1. Begriff und Wesen der Gesamtänderung	105
22.4.2. Prüfung der Gesamtänderung	107
22.4.3. Eingriff in das Bundesstaatsprinzip?	108
22.4.4. Eingriff in das demokratische Prinzip?	110
23. Die Gefahren einer ersatzlosen Abschaffung	110
23.1. Schmälerung der parlamentarischen Kontrolle	111
23.2. Aushöhlung der Länderzuständigkeiten	112
23.2.1. Das Grundproblem	112
23.2.2. Reichweite des Art 44 Abs 2 B-VG	112
23.2.2.1. Meinungsstand im Schrifttum	112
23.2.2.2. Stellungnahme	114

H. ALTERNATIVEN ZUR LÄNDERKAMMER	115
24. Keine vollständige Beseitigung der Bundesrats-Kompetenzen.....	115
25. Die Landeshauptleutekonferenz als „zweite Kammer“?	116
26. Unmittelbare Ländermitwirkung statt Bundesratsbeschluss?.....	119
27. Ergänzende Mitwirkung durch die Landtage?.....	120
I. SCHLUSSBETRACHTUNG.....	122
ANHANG	ix
Einsprüche und Gesetzesinitiativen des Bundesrates.....	ix
Fragebogen für die Interviews.....	x
Antworten Daniela Musiol	xi
Antworten Hermann Brückl	xv
Antworten Peter Wittmann.....	xvii
QUELLENVERZEICHNIS.....	xix
Gesetzeskommentare.....	xix
Monografien	xix
Aufsätze und Buchbeiträge	xix
Lehr- und Handbücher	xxi
Parlamentarische Materialien	xxii
Debattenbeiträge.....	xxiii
Materialien zum Österreich-Konvent.....	xxiv
Medienberichte.....	xxvi
Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes.....	xxvii
Presseaussendungen	xxvii
Weitere Quellen.....	xxviii
ABSTRACT	xxxix
LEBENS LAUF DES AUTORS	xxxiii

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

aaO	am angegebenen Ort
Abs	Absatz
aE	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Anm	Anmerkung(en)
arg	argumentum
Art	Artikel
BauG	Baugesetz (= Verfassungsprinzip)
BG	Bundesgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
Blg	Beilagen
BR	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
bspw	beispielsweise
B-UHG	Bundes-Umwelthaftungsgesetz, BGBI I Nr 55/2009 idF BGBI I Nr 97/2013
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, StGBI Nr 450/1920 idF BGBI I Nr 164/2013
BVG(s)	Bundesverfassungsgesetz(e)
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
ChemG 1996	Chemikaliengesetz 1996, BGBI I Nr 53/1997 idF BGBI I Nr 97/2013
dtGG	deutsches Grundgesetz, BGBI 1949/1 idF BGBI 2012/1478
Erl	Erläuterungen
ETG	Elektrotechnikgesetz 1992, BGBI Nr 106/1993 idF BGBI I Nr 129/2013
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EZ	Einlagezahl
f	folgende
ff	und die folgenden
FS	Festschrift
ForstG	Forstgesetz 1975, BGBI Nr 440/1975 idF BGBI I Nr 189/2013
FP	Freiheitliche Partei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBI Nr 361/1988 idF BGBI I Nr 141/2011
GO-NR	Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBI Nr 410/1975 idF BGBI I Nr 132/2013
GP	Gesetzgebungsperiode

JRP	Journal für Rechtspolitik, Springer-Verlag, Wien/New York
leg cit	legis citatae
Lfg	Lieferung
LT	Landtag
mAn	meiner Ansicht nach
mE	meines Erachtens; Ministerialentwurf
mwN	mit weiteren Nachweisen
NN	nomen nescio (= unbekannter Autor)
Neos	Partei „Das Neue Österreich“
NR	Nationalrat
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung, Manz-Verlag, Wien
ÖVP	Österreichische Volkspartei
RV	Regierungsvorlage
Rz	Randzahl
SE	Seminar
sic!	Hinweis auf Fehler in zitierten Texten
Slg	Sammlung (hier: Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichtshofes)
SP	Subsidiaritätsprotokoll; Sozialdemokratische Partei
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
Sten Prot	Stenographische/s Protokoll/e des Nationalrates bzw des Bundesrates
sog	sogenannte/r/s
stv	stellvertretend/e/er
TAKG	Tierarzneimittelkontrollgesetz, BGBl I Nr 28/2002 idF BGBl I Nr 36/2008
uU	unter Umständen
UAbs	Unterabsatz
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl	vergleiche
WeinG	Weingesetz 1999, BGBl I Nr 141/1999

A. EINFÜHRUNG IN DAS THEMA

1. Einleitung

¹Die Debatte über die Zukunft der zweiten Kammer des österreichischen Parlaments wird in den letzten Jahren fast ausschließlich unter dem Titel der Kosteneinsparung geführt. Wann immer der Ruf nach einer Verschlankung des Staatsapparates laut wird, wird der Blick auf den Bundesrat gelenkt. Die Diskussion über dessen Reform ist aber keineswegs neu. Sie ist so alt wie der Bundesrat selbst. In jüngerer Zeit hat sie jedoch an Schärfe gewonnen. So wird der Bundesrat in rezenten Kommentaren als „völlig rechtlos[e]“² Institution beschrieben, die „niemandem, außer den 62 Damen und Herren, die sich ein nettes Zubrot verdienen, [nützt]“³. Er sei nichts weiter als eine „gut geölte Abstimmungsmaschinerie offenbar willenloser Abgeordneter, die ihre Hand heben, wann immer die Partei es will“⁴. Für eine Mehrheit in der Bevölkerung dürfte die Abschaffung des Bundesrates mittlerweile eine echte Option sein.⁵

Einsparungen in Politik und Verwaltung genießen hohe Popularität. Der Terminus „Verwaltungsreform“ gehört daher zu den am meisten verwendeten Begriffen im politischen Diskurs. Der Wunsch nach Sparmaßnahmen „bei den Politikern“ und „denen da oben“ macht die Verwaltungsreform zum Evergreen. Der Kreativität der Parteien scheinen dabei keine Grenzen gesetzt zu sein. Österreich würde, wären alle je erhobenen Forderungen zur Umsetzung gelangt, völlig anders aussehen: Ministerien wären zusammengelegt, das Amt des Bundespräsidenten mit jenem des Bundeskanzlers verschmolzen, die Landtage ihrer legislativen Aufgaben entbunden, Verwaltungsbehörden mit bundesländerübergreifendem Wirkungsbereich eingerichtet etc.

Die Verwaltungsreform ist zum festen Bestandteil des Forderungskatalogs politischer Parteien geworden. Zwar ist das Eintreten für eine dem Grundsatz der Spar-

¹ Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass geschlechterbezogene Begriffe – sofern nicht anders gekennzeichnet – Männer und Frauen umfassen. Dass hier stets die männliche Form verwendet wird, dient der besseren Lesbarkeit der Arbeit. Eine Diskriminierung der Frauen ist darin nicht zu sehen.

² Lackner, Die großen Verschwender, Profil, 22.3.2010, 13.

³ Brandstätter, Der Nationalrat hat sich spät gewehrt, Kurier, 20.11.2012, 2; Siehe die Entschlie-
ßung des Bundespräsidenten vom 12. August 2013, mit der die Zahl der Sitze im Bundesrat neu festge-
setzt wurde. Im Bundesrat sind seitdem 61 Abgeordnete versammelt: BGBl II Nr 237/2013.

⁴ Völker, Pro: Bundesrat abschaffen?, Standard, 20.12.2007, 36.

⁵ So die Einschätzung des ehemaligen Bundesratspräsidenten Hammerl, Sten Prot (BR), 804.
Sitzung, 17 ff.

samkeit verpflichtete Politik zu unterstützen, doch sind jene Forderungen mit der notwendigen kritischen Distanz zu betrachten, die die Existenz von Staatsorganen in Frage stellen oder sonst Umwälzendes bezwecken. Gerade diese sind aus den Wahlkämpfen aber nicht mehr wegzudenken. Insb die Abschaffung von Organen, deren Kompetenzen vielen Bürgern unbekannt sind und deren Wirken medial kaum begleitet wird, scheint vor dem Hintergrund einer sich zuspitzenden Budgetsituation verlockend zu sein. Zuletzt hat die Nationalratswahl 2013 gezeigt, dass das Thema Verwaltungsreform ungebrochen dazu geeignet ist, Wähler in größerer Zahl zu gewinnen. Die Wahlbewegung um den österreichisch-kanadischen Milliardär *Stronach*, aber auch die Neos dürften ihre Kraft zu einem nicht unerheblichen Teil daraus geschöpft haben. Dass oft verschwiegen wird, unter welchen Voraussetzungen die Beseitigung bestimmter Institutionen erfolgen kann und mit welchen Auswirkungen zu rechnen ist, nimmt den Rufen nach einer Verwaltungsreform nichts von ihrer Attraktivität.

Ist von „Verwaltungsreform“ die Rede, wird unweigerlich vom Bundesrat gesprochen.⁶ Gerne stellt man ihn ins Schaufenster, um auf die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Veränderungen hinzuweisen. Obwohl die Einsparungen, die durch seine Reform/Abschaffung erzielt werden könnten, verhältnismäßig gering wären, steht der Bundesrat zu Recht im Fokus diverser Reforminitiativen.⁷ Er ist nämlich kein relevanter Akteur der österreichischen Innenpolitik. Die Gründe hierfür sind schnell zu finden: Zum einen ist dem Bundesrat schon von Verfassungs wegen nur eine unterordnete Rolle zugeordnet. Seine verfassungsmäßigen Kompetenzen sind zahlenmäßig beschränkt und haben kaum Gewicht. Zum anderen lässt der Bundesrat die Spielräume, die ihm zur Politikgestaltung zugestanden werden, weitgehend ungenützt.

Vor allem die Tatsache, dass sich die Länderammer bei der Ausübung ihrer Kompetenzen in strenger Zurückhaltung übt, gibt Anlass zur Kritik. So hat sie bspw von ihrem Einspruchsrecht gegen Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht: Seit Dezember 1945 wurden lediglich 137 Einsprüche ge-

⁶ Der Begriff der *Verwaltungsreform* ist im Zusammenhang mit dem Bundesrat – einem Organ der Gesetzgebung – nicht treffend. In der öffentlichen Diskussion jedoch ist er für jede Reform der Staatsorganisation gebräuchlich. Er wird im Folgenden daher beibehalten.

⁷ Die Abschaffung der Länderkammer wäre nur ein kleiner Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen. Siehe dazu *NN*, Bundesrat-Abschaffung wäre größere Einsparung als Mandats-Kürzung, *Online-Standard*, 13.2.2012, abrufbar unter <http://derstandard.at/1328507599542/Laut-Politikwissenschaftler-Bundesrat-Abschaffung-waere-groessere-Einsparung-als-Mandats-Kuerzung> (5.11.2013).

zählt. 114 Mal hat der Nationalrat seinen Gesetzesbeschluss wiederholt und sich über den Bundesrat hinweggesetzt (*Beharrungsbeschluss*). 23 Mal war der Bundesrat mit seinem Veto erfolgreich. Im Laufe der Zweiten Republik hat er sohin eine überwältigende Mehrheit der vielen tausend beeinspruchbaren Gesetze passieren lassen.⁸

Die Abschaffung eines Organs, das „wenig kann und wenig macht“ ist prima vista naheliegend. Warum, so Kritiker, soll eine zweite parlamentarische Kammer künstlich am Leben erhalten werden, wo doch deren Arbeit keinen nennenswerten Mehrwert für den Parlamentarismus und die Demokratie hat? In der öffentlichen Diskussion wird jedoch nicht berücksichtigt, dass mit der Beseitigung von Staatsorganen deren Aufgaben nicht so einfach entfallen können – jedenfalls nicht zur Gänze. Der Verfassungsgesetzgeber hat dem Bundesrat schließlich bewusst bestimmte Kompetenzen zugewiesen. Dessen Rolle im Verfassungsgefüge ist Bestandteil eines gesetzgeberischen Konzepts (auch wenn der Bundesrat Produkt eines Kompromisses zwischen dem sozialdemokratischen und dem christlichsozialen Lager ist⁹). Wer Institutionen für überflüssig hält und für deren Auflösung eintritt, ist somit vor das Problem gestellt, kompetenzrechtliche Ordnungsfragen lösen zu müssen. Welche Aufgaben des Bundesrates können wegen ihrer geringen Bedeutung tatsächlich wegfallen? Welche gelten als systemrelevant, sodass zu überlegen ist, von welchen anderen Organen sie wahrzunehmen sind? Es handelt sich hierbei um Wertungsfragen, die das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern einerseits und die Verteilung politischer Macht zwischen Gesetzgebung und Verwaltung andererseits betreffen.

Dem vorgelagert muss analysiert werden, was die ersatzlose Abschaffung des Bundesrates für die Staats- und Verfassungsordnung bedeuten würde und welche politischen und rechtlichen Hürden bestehen. So mancher, der die Beseitigung der Länderkammer fordert, setzt sich über die Tatsache hinweg, dass die Bundesverfassung ihrer eigenen Umgestaltung Grenzen setzt. Ist ihr Wesenskern betroffen, erlaubt sie eine Reform nur unter strengen Voraussetzungen. Außerdem bleibt zumeist unerwähnt, dass eine Reform oder gar die Abschaffung des Bundesrates trotz des Bekenntnisses aller Parteien hierzu nicht in greifbarer Nähe ist. Zu gravierend sind die Auffassungsunterschiede zwischen den Parteien und zu groß die Begehrlichkeiten der davon betroffenen Funktionäre. Die im Zuge des Sparpakets 2012 geführte Debatte

⁸ Siehe die Aufstellung auf Seite ix.

⁹ *Fallend in Dachs* ua, Handbuch, 1025.

über die Verkleinerung beider Parlamentskammern hat dies ein weiteres Mal bewiesen. Damals schien eine Reduktion der Abgeordnetensitze zunächst konsensfähig zu sein, ehe dieses Ansinnen just von jenen politischen Kräften nicht mehr weiter verfolgt wurde, die Sparmaßnahmen im Politikbereich am energischsten bewarben.

Die vorliegende Masterarbeit versteht sich als Beitrag zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der omnipräsenten Forderung nach einer Verwaltungsreform – ein vielschichtiger Themenkomplex, der die politische Auseinandersetzung in Österreich wesentlich mitprägt. Mit der zukünftigen Rolle des Bundesrates schält der Verfasser einen Teilaspekt heraus, der von allen wahlwerbenden Gruppen aufgegriffen wird und wie kaum ein anderes Sujet dauerhaft auf der politischen Agenda steht. Es handelt sich um ein Thema, das an der Schnittstelle von Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft verortet ist und der Betrachtung aus beiden Blickwinkeln heraus bedarf. Der Verfasser setzt sich zum Ziel, den gegenwärtigen Stand der politischen und juristischen Diskussion herauszuarbeiten, wobei auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Beseitigung des Bundesrates besonderes Augenmerk gelegt wird.

2. Erkenntnisinteresse und Forschungsfrage

Eine Reform des Bundesrates, dh eine Erneuerung des bestehenden Systems, war bereits mehrfach Gegenstand wissenschaftlicher Analysen. Welche Modelle der Länderbeteiligung an die Stelle des Bundesrates treten könnten, wurde bis dato jedoch nicht zufriedenstellend ausgeleuchtet. Diese Masterarbeit will somit die Option einer Abschaffung der zweiten Kammer in den Mittelpunkt rücken und sie dem Vorschlag einer Neukonzeption (Aufwertung) gegenüberstellen.

Es ist aus mehreren Gründen geboten, die Abschaffung des Bundesrates monografisch zu bearbeiten:

Erstens sticht die polarisierende und radikale Forderung, den Bundesrat ersatzlos aus der Verfassungsordnung zu eliminieren, aus der Vielzahl an Reformideen hervor. Sie zielt auf die Abkehr vom Zweikammersystem und damit auf eine *tiefgreifende strukturelle Änderung des österreichischen Parlamentarismus* ab. Sie wäre zugleich ein Bruch mit der bis in die Monarchie zurückreichenden Tradition der Existenz zweier Parlamentskammern und überdies eine im europäischen Kontext bemerkenswerte Maßnahme. Ein großer Teil der einzelstaatlichen Parlamente innerhalb der Europäischen Union verfügt über ein teils lebendiges Zweikammersystem.

Zweitens betrifft die Abschaffung des Bundesrates das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, womit das bundesstaatliche Verfassungsprinzip ins Blickfeld gerät. Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung – ihr wichtigstes Instrument ist eine von den Landtagen beschickte Parlamentskammer – stellt einen Grundpfeiler des Bundesstaates dar. Hinzu kommt, dass der Bundesrat mit seinem Zustimmungsrecht gem Art 44 Abs 2 B-VG über die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern wacht. Die Entscheidung für die Auflösung des Bundesrates könnte sohin zugleich eine *Entscheidung über die Staatsform Österreichs* sein.

Drittens würde eine ersatzlose Abschaffung des Bundesrates zu einem Entfall der ihm von der Bundesverfassung zuerkannten Rechte und auferlegten Pflichten führen. Dies hätte Auswirkungen auf die *Machtverteilung zwischen den Staatsfunktionen* (horizontale Gewaltenteilung). Insb die Bundesregierung würde durch den Wegfall der Kontrollaufgaben des Bundesrates sowie durch die Beseitigung von dessen Mitwirkungsrechten in Angelegenheiten der Europäischen Union gestärkt werden.

Viertens dient die Forderung nach der Abschaffung des Bundesrates oft nur dem Stimmenfang und lässt ein ehrliches Reforminteresse vermissen. Es verwundert deshalb nicht, dass durchdachte Konzepte für eine Verfassung ohne Bundesrat meist fehlen. Ohne Übertreibung ist zu sagen, dass *keine sachliche Debatte* über die Zukunft der Länderkammer stattfindet. Diese Masterarbeit will daher die politischen Rahmenbedingungen und die rechtlichen Voraussetzungen einer Abschaffung des Bundesrates wissenschaftlich aufarbeiten und die politische Diskussion insoweit ergänzen.

Fünftens möchte eine Mehrheit unter jenen Experten, die sich zu einer Reform des Parlamentarismus bekennen, den Bundesrat beibehalten. Geht es nach ihr, soll die zweite Kammer gar eine Aufwertung erfahren. Die Abschaffung des Bundesrates ist sohin längst nicht so unbestritten, wie manche, die sie einfordern, Glauben machen wollen. Die gegensätzlichen Auffassungen zur Beseitigung des Zweikammersystems belegen vielmehr die *Kontroversität dieser politischen Forderung*.

Die im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit zu lösende Forschungsfrage lautet wie folgt:

Wie ist die Forderung nach der Abschaffung des Bundesrates unter den gegenwärtigen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu bewerten und welche alternativen Modelle der Länderbeteiligung sind denkbar?

3. Methodische Herangehensweise

Die Arbeit des Bundesrates wird ua durch die Zahl der von ihm eingebrachten Gesetzesvorschläge, der erhobenen Einsprüche und der gestellten parlamentarischen Anfragen objektiviert. Es gibt also *quantitative Messgrößen der Bundesratstätigkeit*. Diese werden mit dem Ziel, ein möglichst genaues Bild von den Aktivitäten der Länderkammer zu gewinnen, erhoben und bewertet.¹⁰

Experteninterviews mit Abgeordneten zum XXIV. Nationalrat und zum Bundesrat stellen die notwendige Innenperspektive her. Schriftlich befragt wurden Mitglieder der Verfassungsausschüsse beider Kammern und die Verfassungssprecher der sechs Parlamentsparteien.¹¹ Sie wurden ersucht, die Haltung ihrer Parteien zur gegenwärtigen und künftigen Rolle des Bundesrates zu erläutern, sowie allgemeine Angaben zur Position ihrer Partei zu Bundesstaatlichkeit und Föderalismus zu machen. Die Ergebnisse der Interviews sind, ebenso wie der Fragebogen, dieser Arbeit als Anhang angeschlossen. Sie sind außerdem in den nachfolgenden Kapiteln verarbeitet.

Will man die Funktion des Bundesrates untersuchen, kommt man nicht umhin, die verfassungsrechtlichen Grundlagen seiner Existenz und seiner Arbeit in Augenschein zu nehmen. Als „*ein Teil des empirisch erfassbaren politischen und gesellschaftlichen Lebens*“¹² wird der Verfassungsrechtslage volle Aufmerksamkeit geschenkt. Dazu ist rechtswissenschaftliche Literatur zu sichten und sorgfältig zu analysieren, womit ein *hermeneutischer Zugang* gewählt wird.

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass *rechtspolitische Erwägungen* einen wesentlichen Bestandteil der Masterarbeit ausmachen. Der Verfasser erarbeitet ein Modell der Neuordnung der Ländermitwirkung, das den Bundesrat im Rahmen der Grenzen des Art 44 Abs 3 B-VG ersetzen könnte. Zudem widmet sich der Autor den zahlreichen Vorschlägen für eine Aufwertung des Bundesrates. Damit wird wiederum auf das Verfassungsrecht als „*Instrument der Politik*“ rekurriert, das „*bestimmten politischen Zielen verbunden*“ ist.¹³

¹⁰ Sämtliche Daten, auf die sich die vorgenommenen Untersuchungen gründen, sind bis einschließlich 31. Oktober 2013 berücksichtigt.

¹¹ Geantwortet haben Wittmann (SPÖ), Brückl (FPÖ) und Musiol (Grüne). Die übrigen Abgeordneten haben trotz mehrmaliger Urgenzen kein Interesse an einer Stellungnahme gezeigt. Eine vollständige Liste aller Befragten ist auf Seite x zu finden.

¹² Ucakar in Dachs ua, Handbuch, 119.

¹³ Ibid.

B. BUNDESSTAAT UND LÄNDERMITWIRKUNG

4. Die Zukunft des Bundesrates – ein Richtungsstreit

Die Diskussion über die Abschaffung des Bundesrates ist Teil eines breiteren wissenschaftlichen Diskurses über den Stellenwert von Bundesstaatlichkeit und Föderalismus im politischen System. Kaum ein anderes Thema wird in der Politik-, Staats- und Verfassungsrechtswissenschaft derart rege diskutiert.¹⁴ Der Grund liegt darin, dass die Positionen zur Stellung der Länder unterschiedlicher nicht sein könnten. Während manche den Bundesländern mehr Kompetenzen übertragen wollen, sehen andere die Gliederung des Staatsgebietes in neun Bundesländer als überholt an.

Entlang derselben Linie verläuft die Debatte über den Bundesrat. Wer ihn aufwerten möchte, will den Ländern in aller Regel eine stärkere Position im Staatsgefüge zugestehen. Wer ihn in seiner gegenwärtigen Form beibehalten möchte oder ihn für entbehrlich hält, wird dem Bundesstaat eher skeptisch begegnen. Die Diskussion über die Rolle der Länderkammer ist sonach nur ein Nebenschauplatz einer viel tiefergehenden Auseinandersetzung. Daher wollen wir uns der Frage nach der Abschaffung des Bundesrates über eine Beschreibung des Bundesstaatlichen annähern.

Über die Stärke oder Schwäche des österreichischen Bundesstaates lässt sich selbst streiten. *Fallend*¹⁵ weist darauf hin, dass viele Politologen im österreichischen politischen System nur ein schwach ausgeprägtes bundesstaatliches Element erkennen. Aus einem Vergleich mit den Verfassungsstrukturen anderer Länder leiten sie ab, dass der heimische Bundesstaat einen stark einheitsstaatlichen Einschlag hat. Zutreffend wendet *Fallend* gegen diese Einschätzungen ein, dass sie die politische Praxis außer Acht lassen. Bezieht man nämlich „die Rolle informeller Länderkonferenzen oder die Bedeutung der Landesparteien“ in die Beurteilung mit ein, „so wird man den Ländern [...] ein nicht unerhebliches politisches Gewicht zugestehen können“.

Im Folgenden soll – als Hinführung zum Thema – der österreichische Bundesstaat im Querschnitt dargestellt werden. Es gilt das Wesen der Bundesstaatlichkeit zu erläutern und auf die spezifischen Eigenheiten in Österreich einzugehen. Im Zuge dessen ist zu klären, wie „Bundesstaat“ und „Länderkammer“ zusammenspielen.

¹⁴ Polaschek in Pelinka ua, Zukunft der Demokratie, 403 („Wenige verfassungsrechtliche Fragen sind seit dem Entstehen des B-VG [...] so oft Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen geworden wie der österreichische Föderalismus und dessen Reform.“).

¹⁵ in Dachs ua, Handbuch, 1024.

5. Das Wesen des Bundesstaates

Die Bundesverfassung gibt Österreich eine bundesstaatliche Struktur, indem sie „die Staatsfunktionen auf den Bund als Gesamtstaat und die Länder als Teilstaaten auf[]teilt“¹⁶. Daneben sieht sie noch andere Formen der dezentralen Organisation von staatlicher Gewalt wie zB die Selbstverwaltung vor. Man spricht von Föderalismus.¹⁷ Die Demokratie im Bundesstaat ist sohin eine gegliederte. Sie besteht „aus einer Mehrzahl autonomer politischer und verfassungsrechtlicher Systeme der demokratischen Legitimation, die durch die Bundesverfassung rechtlich abgegrenzt, aber auch zu einem kooperativen System integriert und ineinander verflochten werden“.¹⁸

Nach Gamper können, klammert man den Fiskalföderalismus¹⁹ aus, vier Konstituenten des Bundesstaates gezählt werden: Erstens müsse den Gliedstaaten das Recht eingeräumt sein, sich selbst eine Verfassung zu geben (*Verfassungsautonomie* als Abgrenzung zum regionalisierten Staat).²⁰ Zweitens setze die Qualifikation als Bundesstaat voraus, dass die Kompetenzen auch abseits der verfassungsgebenden Gewalt, dh auf Ebene der einfachen Gesetzgebung und Vollziehung, zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten geteilt sind.²¹ Drittens sei die Teilhabe der Gliedstaaten an der (gesetzgebenden) Tätigkeit des Oberstaates ein wesensmäßiges Charakteristikum des Bundesstaates.²² Viertens zeichne sich der Bundesstaat durch das Bestehen intergouvernementaler Beziehungen zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten, sowie zwischen den Gliedstaaten untereinander aus.²³

Alle diese *Bausteine des Bundesstaates* finden sich in der österreichischen Bundesverfassung in unterschiedlicher Ausformung wieder:

Das B-VG erlaubt es, dass die Bundesländer eigene Landesverfassungen beschließen und damit über ihre Regierungssysteme disponieren. Der verfassungsgebenden Tätigkeit sind jedoch Grenzen gesetzt, zumal die auf Landesebene erzeugten Vorschriften der Bundesverfassung nicht widersprechen dürfen; Auch regelt sie die

¹⁶ Ucakar/Gschiegl, Politisches System³, 65.

¹⁷ Adamovich ua, Staatsrecht I², Rz 13.004.

¹⁸ Pernthaler, Bundesstaatsrecht, 59.

¹⁹ Staatslehre², 103 ff.

²⁰ aaO, 96 ff.

²¹ aaO, 89 ff.

²² aaO, 98 ff.

²³ aaO, 102 f.

Grundzüge der Gesetzgebung und Vollziehung der Länder. Wesentliche Modalitäten der Landtagswahl werden durch die Bundesverfassung bestimmt, die Wahl der Landesregierung und des Landeshauptmannes durch den Landtag angeordnet. Durch Vorgaben für die Organisation des Amtes der Landesregierung und für die Stellung des Landesamtsdirektors wird die Struktur der Landesverwaltung präzise vorgezeichnet.²⁴ Nichtsdestotrotz haben alle Bundesländer von der Möglichkeit, eine Verfassung zu erlassen, Gebrauch gemacht und ausführliche Regelungswerke in Geltung gesetzt. Ähnlich der Bundesverfassung enthalten sie klassisches Organisationsrecht, sehen Formen direkt-demokratischer Willensbildung vor und garantieren den Landesbürgern besondere Freiheiten.

Die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Bundesländern in den Bereichen der einfachen Gesetzgebung und Vollziehung ist im österreichischen Verfassungssystem ebenfalls verwirklicht. Für die Judikative gilt das nicht. Das B-VG ordnet die Gerichtsbarkeit (noch²⁵) ausschließlich dem Bund zu.

*Fallend*²⁶ referiert, dass sich das föderale System Österreichs – anders als viele Bundesstaaten, in denen die Kompetenzen zur Gesetzgebung und Vollziehung auf einer Ebene konzentriert sind – stark am *intra-state-federalism* anlehne, dessen Merkmal es sei, dass die Gesetzgebungs- und Vollziehungsaufgaben funktional auf mehrere Regierungsebenen aufgeteilt sind. Zwar sehe das B-VG auch eine Kompetenzverteilung nach Politikfeldern („policies“) vor, sodass eine Ebene sowohl zur Rechtsetzung wie auch zur Rechtsdurchsetzung zuständig ist (*inter-state-federalism*), doch gebe es nur einen „*schmalen Katalog genuiner Landeszuständigkeiten*“.²⁷

Sieht man von speziellen Anordnungen ab, lassen sich vier Typen von Kompetenzverteilung unterscheiden: Gesetzgebung und Vollziehung durch den Bund; Gesetzgebung durch den Bund, Vollziehung durch die Länder; Grundsatzgesetzgebung

²⁴ *Fallend* in *Dachs* ua, Handbuch, 1027; Siehe auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, Rz 233 („Die Bundesverfassung regelt [...] in einem sehr intensiven Maß die Grundzüge der Landesverfassungen“).

²⁵ Mit 1. Jänner 2014 werden Landesverwaltungsgerichte ihre Tätigkeit aufnehmen. Ihre Einrichtung ist Bestandteil einer tiefgreifenden Strukturreform in der österreichischen Verwaltung, die den Bundesländern die Ausübung richterlicher Gewalt überträgt: BGBl I Nr 51/2012.

²⁶ in *Dachs* ua, Handbuch, 1028.

²⁷ Diese Analyse ist richtig, wobei es in Hinblick auf die Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG irreführend ist, von einem „Katalog“ der Landeszuständigkeiten zu sprechen.

durch den Bund, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung durch die Länder; Gesetzgebung und Vollziehung durch die Länder. Dabei geht der Bundesverfassungsgeber so vor, dass er die Bundeskompetenzen taxativ anführt, während alle übrigen Kompetenzen den Ländern zufallen.²⁸

Von großer Bedeutung ist die Befugnis der Länder, am privatrechtlichen Rechtsverkehr teilzunehmen. Im Rahmen der *Privatwirtschaftsverwaltung* betreiben sie ua Krankenanstalten, Heime und Kinderbetreuungseinrichtungen und gewähren Förderungen verschiedenster Art. Sie gründen landeseigene Gesellschaften, vergeben Aufträge und agieren damit in einem nicht-hoheitlichen Bereich für den keine Kompetenzregeln gelten. Dabei ergeben sich Überschneidungen mit der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Bundes, der im selben Umfang tätig werden kann.²⁹

Die Mitwirkung der Gliedstaaten am Handeln des Oberstaates ist in Österreich – soweit es die Gesetzgebung betrifft – vor allem durch den Bundesrat verwirklicht. In aller Regel bleibt die Teilnahme der Gliedstaaten auf die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung beschränkt. Die österreichische Verfassung aber geht weit darüber hinaus, wenn sie die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben des Bundes durch den Landeshauptmann und dessen nachgeordnete Behörden anordnet (Art 102 B-VG).³⁰

Diese Form der Bundesvollziehung, sie wird als *mittelbare Bundesverwaltung* bezeichnet, stellt nach Auffassung des VfGH³¹ ein „tragende[s] Element des bundesstaatlichen Prinzips“ dar. Sie gehöre „zu den wesentlichen Elementen der Realisierung des bundesstaatlichen BauG der österreichischen Bundesverfassung“.

Als vierten Baustein des Bundesstaates nennt *Gamper* das Bestehen intergouvernementaler Beziehungen zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten und zwischen den Gliedstaaten ihrerseits. Hierbei handelt es sich um „Einrichtungen und Verfahren der Kooperation und Koordination“³², für die oft keine verfassungsrechtlichen Vorgaben bestehen und die sich an den Maximen orientieren, die sich in der politischen Praxis herausbilden.³³ Das bekannteste Beispiel für ein solches Kooperationsmodell

²⁸ *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 263.

²⁹ *Fallend in Dachs* ua, Handbuch, 1029.

³⁰ *Gamper*, Staatslehre², 98.

³¹ Slg 11.403/1987.

³² *Gamper*, Staatslehre², 102.

³³ *Ibid.*

ist die Landeshauptleutekonferenz, die als Versammlung der einflussreichen Landeshauptleute einen wesentlichen Machtfaktor im politischen System darstellt.

Für diese Masterarbeit sind zwei Institutionen des Bundesstaates von herausragender Bedeutung: Die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes (oben „drittens“) und die informelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (oben „viertens“). Ihnen widmen sich die folgenden Kapitel 6 und 7. Diese bieten einen Überblick über die Instrumente der Ländermitwirkung und erläutern den Stellenwert der gesetzlich nicht geregelten Zusammenarbeit im Bundesstaat.

6. Instrumente der Ländermitwirkung

6.1. Länderkammer

Mit *Ucakar/Gschiegl* bildet die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Gesetzgebung des Oberstaates einen „wichtigen Grundpfeiler [...] eines föderalen politischen Systems“³⁴. In der Staatslehre werden zwei Formen der Mitwirkung unterschieden: Einerseits kann die Teilhabe an der oberstaatlichen Gesetzgebung durch das unmittelbare Tätigwerden der Gliedstaaten sichergestellt sein. Man spricht von *direkter Mitwirkung* – ein seltener Fall. Andererseits kann sie durch ein eigenes, die Gliedstaaten repräsentierendes Organ gewährleistet sein. Man bezeichnet sie als *indirekte Mitwirkung*. Diese Form der Länderbeteiligung stellt den Regelfall dar.³⁵ In Österreich ist sie durch eine zweite parlamentarische Kammer, den Bundesrat, verwirklicht.

Der *VfGH*³⁶ hat in einem Erkenntnis aus dem Jahr 1952 allgemein ausgesprochen, dass „die Beteiligung der Gliedstaaten an der oberstaatlichen Gesetzgebung durch die Einrichtung einer aus Vertretern der Gliedstaaten gebildeten Länderkammer“, sohin die indirekte Ländermitwirkung, für eine bundesstaatliche Verfassung typisch sei. Zur österreichischen Verfassungsstruktur hat er darüber hinaus gesagt, dass der Bundesrat eine Trägersäule des bundesstaatlichen Verfassungsprinzips bilde, die nicht weggedacht werden könne, ohne dass der Tatbestand des Art 44 Abs 2 B-VG (nunmehr: Abs 3) erfüllt wäre – ein Befund, der insofern überzeugt, als der Bundesrat das quantitativ wichtigste Organ der Bundesländermitwirkung ist.

³⁴ Politisches System³, 113.

³⁵ *Gamper*, Staatslehre², 98 f.

³⁶ Slg 2455/1952.

6.2. Zustimmungsrechte der Länder

Einem bundesstaatlichen System entspricht es, dass die Länder unmittelbar an der Bundesgesetzgebung teilhaben – etwa dergestalt, dass sie zu einzelnen Gesetzen ihre Zustimmung erklären.³⁷ Das B-VG sieht derartige Zustimmungsrechte an unterschiedlichen Stellen vor. Sie betreffen Gesetze über das öffentliche Auftragswesen, Gesetze, mit denen die Zuständigkeiten in der mittelbaren Bundesverwaltung geändert werden und Gesetze, mit denen ua im Bereich der autonomen Landesverwaltung die zweitinstanzliche Zuständigkeit des UVS begründet wird.³⁸ Die Zustimmung der Länder substituiert jedoch nicht das Verfahren im Bundesrat. Zustimmungspflichtige Gesetzesbeschlüsse unterliegen vielmehr einer doppelten Mitwirkung der Bundesländer – einmal indirekt durch den Bundesrat, einmal direkt durch Organe der Länder.³⁹

Bedarf ein Gesetzesbeschluss des Nationalrates der Zustimmung der Länder, ist er nach Beendigung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens vom Bundeskanzler den Ämtern der Landesregierungen bekanntzugeben. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn die Landeshauptleute nicht innerhalb von acht Wochen nach Einlagen des Gesetzesbeschlusses den Bundeskanzler davon in Kenntnis setzen, dass die Zustimmung verweigert wird. Vor Ablauf dieser Frist darf die Kundmachung des Beschlusses nur erfolgen, wenn die Landeshauptleute der beteiligten Länder die ausdrückliche Zustimmung erklärt haben (Art 42a B-VG). Diese Bestimmung ist nicht so zu lesen, dass die Landeshauptleute über die Zustimmung oder deren Verweigerung zu entscheiden haben. Sie haben nur dem Bundeskanzler Mitteilung über die Entscheidung ihrer Bundesländer zu machen. Welchem Landesorgan die Erteilung oder Versagung der Zustimmung obliegt, ist durch die Landesverfassungen zu regeln.⁴⁰

6.2.1. Öffentliches Auftragswesen

Art 14b Abs 1 B-VG erklärt den Bund als für die Gesetzgebung in Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens zuständig. Diese Gesetzgebungskompetenz wird durch Abs 4 *leg cit* allerdings zweifach eingeschränkt: Erstens hat der Bund den Ländern die Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben mitzuwirken. Deren Beteiligung bleibt, anders als im Begutachtungsverfahren, nicht auf die

³⁷ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht, 349.

³⁸ Siehe auch das Zustimmungsrecht zu Gebietsänderungen, Kapitel 6.3.

³⁹ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht, 365.

⁴⁰ Erl zur RV, 1618 BlgNR XXIV. GP, 8.

bloße Anhörung zur Vorlage beschränkt.⁴¹ Zweitens ordnet Abs 4 an, dass Bundesgesetze, die Angelegenheiten regeln, welche in Vollziehung Landessache sind, nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden dürfen. Dies trifft ua auf Vorschriften betreffend die Vergabe von Aufträgen durch das Land, die Gemeinden und landesnahe Unternehmen sowie auf verfahrensrechtliche Bestimmungen zu.⁴² Pürgy weist darauf hin, dass nur in wenigen Fällen kein zustimmungspflichtiges Gesetzesvorhaben vorliegt: *„Lediglich Gesetzesänderungen, die zB organisatorische oder dienstrechtliche Fragen zum Gegenstand haben, betreffen den Vollziehungsbereich der Länder nicht und bedürften somit keiner Zustimmung.“*⁴³

6.2.2. Mittelbare Bundesverwaltung

Gem Art 102 B-VG wird die Vollziehung des Bundes im Bereich der Länder vom Landeshauptmann und dessen nachgeordneten Landesbehörden ausgeübt, sofern es sich nicht um Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung handelt.⁴⁴ Diese bezeichnet die Besorgung von Verwaltungsaufgaben (unmittelbar) durch Bundesbehörden. Sie ist nur in den von Abs 2 leg cit genannten Fällen zulässig und umfasst zB das Asyl-, Pass- und Justizwesen, die Bundesfinanzen und das Militär. Sollen dennoch Bundesbehörden zur (unmittelbaren) Wahrnehmung von Aufgaben eingerichtet werden, die im Katalog des Abs 2 nicht aufscheinen, ist die Zustimmung der Länder zum Gesetzesbeschluss einzuholen (Abs 4). Damit beugt die Bundesverfassung einer Verdrängung des Landeshauptmannes aus der mittelbaren Bundesverwaltung vor.⁴⁵

Bundesbehörden können auch im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung mit der Vollziehung beauftragt werden. Sie unterstehen diesfalls dem Landeshauptmann und sind an dessen Weisungen gebunden. Gesetze, die derartiges vorsehen, dürfen nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden. Damit soll die Ausschaltung der Landesunterbehörden hintangehalten werden (Abs 1).⁴⁶

⁴¹ Bußjäger in Rill-Schäffer-Kommentar, 3. Lfg, Art 14b B-VG, Rz 52.

⁴² Pürgy in Holoubek ua, FS Korinek, 266 f.

⁴³ aaO, 267.

⁴⁴ Siehe auch Kapitel 6.4.

⁴⁵ Raschauer in Korinek-Holoubek-Kommentar, 4. Lfg, Art 102 B-VG, Rz 31.

⁴⁶ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 840, 842.

6.2.3. Zuständigkeiten des UVS

Die unabhängigen Verwaltungssenaten in den Ländern entscheiden nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges als Rechtsmittelbehörden im Verwaltungsverfahren (Art 129a Abs 1 B-VG). Gem Abs 2 leg cit kann bestimmt werden, dass behördliche Entscheidungen erster Instanz unmittelbar, also noch bevor der administrative Instanzenzug ausgeschöpft ist, bei den UVS angefochten werden können. In den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung sowie der Art 11 und 12 B-VG – diese sehen Vollzugskompetenzen der Länder vor – dürfen derartige Bundesgesetze jedoch nur mit Zustimmung der beteiligten Länder in Kraft treten. Mit dieser Anordnung soll verhindert werden, dass der Landeshauptmann bzw die Landesregierung zu Gunsten von weisungsunabhängigen Behörden umgangen werden.⁴⁷

6.3. Paktierte Gesetzgebung

Unter paktierter Gesetzgebung wird die Erlassung von gleichlautenden Gesetzen durch den Bund und die Länder verstanden. Sie ist im Zusammenhang mit der Änderung der Landesgebiete von Bedeutung und stellt einen Sonderfall der allgemeinen Kompetenzverteilung dar.⁴⁸ Art 3 Abs 3 B-VG bestimmt, dass *Grenzänderungen innerhalb des Bundesgebietes* übereinstimmender Gesetze des Bundes und der betroffenen Länder bedürfen. Grenzänderungen sind zB die Abtretung von Gebieten eines Bundeslandes an ein anderes, das Entstehen eines neuen Bundeslandes aus den bestehenden Bundesländern und die Vereinigung mehrerer Länder zu einem.⁴⁹ Der Nationalrat hat seinen Beschluss in Anwesenheit der Hälfte seiner Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu fassen (Abs 4 leg cit). Es handelt sich hierbei um keine Norm des Verfassungsrechts.⁵⁰ Welche Mehrheiten in den Ländern erforderlich sind, bestimmt der Landesverfassungsgesetzgeber.⁵¹

Ergänzend sei angemerkt, dass das B-VG auch den Fall regelt, dass sich die *Grenzen des Bundesgebietes* und mit ihnen die Grenzen der Landesgebiete ändern. Man denke etwa an den Gewinn eines fremden Gebiets bei gleichzeitiger Eingliederung desselben in ein Bundesland oder an Gebietsabgänge, dh Abtretungen von öster-

⁴⁷ Pürgy in Holoubek ua, FS Korinek, 265 f.

⁴⁸ Adamovich ua, Staatsrecht I², Rz 19.024.

⁴⁹ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 183.

⁵⁰ Erl zur RV, 314 BlgNR, XXIII. GP, 5 f.

⁵¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 223.

reichischem Gebiet.⁵² Um den Schutz der Landesgebiete sicherzustellen ordnet das B-VG an, dass Staatsverträge, mit denen die Bundesgrenzen geändert werden, nur mit Zustimmung der betroffenen Länder abgeschlossen werden dürfen (Art 3 Abs 2 B-VG). Bis zur B-VG-Novelle BGBl I Nr 2/2008 war auch dieser Fall einer der paktierten Gesetzgebung. Keine Zustimmung ist erforderlich, wenn sich die Bundesgrenzen ändern, die Landesgrenzen aber unberührt bleiben (ein Gebiet kommt hinzu und bildet ein neues Bundesland). Dass diese Staatsverträge nicht zustimmungspflichtig sind, folgt aus einem Umkehrschluss aus Art 3 Abs 2 (arg „betroffene[] Länder“).⁵³

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass jede Änderung im Bestand der Bundesländer, neben der ohnehin erforderlichen Änderung des B-VG, landesverfassungsgesetzlich zu regeln ist (Art 2 Abs 3 B-VG). Die Erlassung gleichlautender Gesetze durch den Bundes- und die Landesverfassungsgesetzgeber wird nicht vorausgesetzt, doch werden die Gesetze hinsichtlich des Verlaufs der Gebietsgrenzen aufeinander bezogen werden müssen.⁵⁴

6.4. Bundesvollziehung durch Landesbehörden

Für die Vollziehung unterhalb der Ministerialebene („im Bereich der Länder“)⁵⁵ ist die Unterscheidung zwischen mittelbarer und unmittelbarer Bundesverwaltung bedeutsam. Vollzieht der Bund durch eigene Behörden, ist von unmittelbarer Bundesverwaltung die Rede. Werden der Landeshauptmann und die ihm unterstellten Behörden tätig, liegt mittelbare Bundesverwaltung vor. Durch die mittelbare Bundesverwaltung üben die Länder großen Einfluss auf die Bundesvollziehung aus. Sie nehmen dadurch eine bedeutende Rolle innerhalb der Verwaltungsorganisation ein, die zuweilen als *„Ausgleich für die sonst eher schwache [verfassungsmäßige, Anm des Verfassers] Stellung der Länder im bundesstaatlichen Gefüge“*⁵⁶ gesehen wird.

Mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012⁵⁷ hat sich der Bundesgesetzgeber zu einer umfassenden Reform der Behördenstruktur entschieden. Ab dem 1. Jänner 2014 werden Landesverwaltungsgerichte sowie ein Bundesverwaltungs- und

⁵² Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 183.

⁵³ Vgl aaO.

⁵⁴ Erl zur RV, 314 BlgNR, XXIII. GP, 5.

⁵⁵ Berka, Verfassungsrecht⁴, Rz 721.

⁵⁶ Adamovich ua, Staatsrecht II², Rz 30.005.

⁵⁷ BGBl I Nr 51/2012.

ein Bundesfinanzgericht ihre Tätigkeit als Rechtsmittelgerichte im Verwaltungsverfahren aufnehmen. Sie werden als *Verwaltungsgerichte erster Instanz* bezeichnet. Hier interessiert die Funktion der künftigen Landesverwaltungsgerichte. Diese werden ua in Verfahren über Beschwerden gegen Bescheide und Strafbefehle, gegen Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt und wegen der Verletzung der Entscheidungspflicht durch eine Verwaltungsbehörde erkennen (Art 130 Abs 1 B-VG [neu]). Das gilt in allen Angelegenheiten, die nicht in unmittelbarer Bundesverwaltung zu besorgen sind, dh im Bereich der Landesverwaltung und der mittelbaren Bundesverwaltung (Art 131 B-VG [neu]). Die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde kann daher in Zukunft nicht mehr bei einer anderen Verwaltungsbehörde angefochten werden. Der für die österreichische Verwaltung so charakteristische administrative Instanzenzug wird abgeschafft (siehe aber Art 118 Abs 4 B-VG [neu]). An seine Stelle tritt ein zweistufiger gerichtlicher Rechtsschutz. Zwar obliegt es den Ländern, die Organisation der Landesverwaltungsgerichte durch Landesgesetz zu regeln (Art 136 B-VG [neu]), doch wird der Landeshauptmann als Oberbehörde in der mittelbaren Bundesverwaltung durch ein weisungsfreies Gericht ersetzt, womit der Ländereinfluss auf die Bundesvollziehung beschnitten wird.

Dem Wunsch nach einer Entflechtung der engmaschigen Behördenstruktur ist der Gesetzgeber mit der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 nachgekommen. Diese ist, das kann mit Recht gesagt werden, ein Reformschritt, der sich den Namen „Verwaltungsreform“ allemal verdient. Dass die Abschaffung der UVS in den Ländern, des Unabhängigen Finanzsenates, des Bundesvergabeamtes und diverser Sonderbehörden vom Wähler honoriert wird, darf jedoch bezweifelt werden.

6.5. Verträge im Bundesstaat

Der Bund und die Länder können Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen (Art 15a Abs 1 B-VG). Es handelt sich um sog *Gliedstaatsverträge*.⁵⁸ Sie ermöglichen eine „*rechtsverbindliche, aber freiwillige Koordination*“⁵⁹, für die es typisch ist, dass der Bund und die Länder auf Augenhöhe

⁵⁸ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 848.

⁵⁹ Thienel in Korinek-Holoubek-Kommentar, 3. Lfg, Art 15a B-VG, Rz 3.

verhandeln. Letztere treten „als gleichberechtigte und gleichrangige Teilstaaten [...] – als Quasi-Völkerrechtssubjekte – in hoheitliche Vertragsbeziehungen“.⁶⁰

Eine Abstimmung zwischen dem Bund und den Bundesländern wird insb bei *Querschnittsmaterien* wie dem Umweltschutz, der Raumordnung, dem Sozialrecht und dem Katastrophenschutz angestrebt.⁶¹ Ein prominentes Beispiel ist die 15a-Vereinbarung über die bedarfsorientierte Mindestsicherung als Mittel zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausschließung.⁶² Vereinzelt werden mit Gliedstaatsverträgen gemeinsame Organe wie die Integrationskonferenz der Länder eingerichtet.⁶³

15a-Vereinbarungen werden in Angelegenheiten des öffentlich-rechtlichen Wirkungsbereichs des Bundes und der Länder abgeschlossen. Sie können Fragen der Gesetzgebung und der hoheitlichen Vollziehung regeln. Privatrechtliche Verträge der Gebietskörperschaften unterliegen nicht dem Regime des Art 15a B-VG. Das jedoch schließt Fragen der Privatwirtschaftsverwaltung als Gegenstand von Gliedstaatsverträgen nicht aus. So sind Absprachen über die Vergabe von Subventionen zulässig.⁶⁴

Die Möglichkeit, Gliedstaatsverträge zu schließen, hat sowohl Zustimmung wie auch Gegnerschaft gefunden. Eine Übersicht über den Meinungsstand ist bei *Thienel*⁶⁵ zu finden. Nach diesem stehen Teile der Lehre Art 15a B-VG als Ausdruck eines „kooperativ-partizipatorischen Bundesstaatsdenken[s]“ positiv gegenüber, während manche die „Schwerfälligkeit dieses Instrumentariums“ beklagen. Es bereite Probleme, dass Gliedstaatsverträge keine unmittelbare Anwendbarkeit genießen und durch andere Rechtsakte umzusetzen seien. Dabei bestehe eine strenge Bindung an die verfassungsgesetzliche Kompetenzverteilung: „Kompetenzübergreifende einheitliche Maßnahmen können daher nicht vereinbart werden, sondern nur eine Akkordierung der Kompetenzausübung durch die beteiligten Gebietskörperschaften“.

Der Abschluss von Gliedstaatsverträgen obliegt seitens des Bundes entweder der Bundesregierung oder den zuständigen Bundesministern. Vereinbarungen, die auch die Organe der Bundesgesetzgebung binden, dürfen nur von der Bundesregierung mit Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen werden (Art 15a Abs 1 B-VG). Auf

⁶⁰ *Pernthaler* in *Bußjäger*, Kooperativer Föderalismus, 75.

⁶¹ *Adamovich* ua, Staatsrecht I², Rz 18.018, 19.078.

⁶² BGBl I Nr 96/2010.

⁶³ *Adamovich* ua, Staatsrecht I², Rz 17.072, 18.018.

⁶⁴ aaO, Rz 18.012.

⁶⁵ *Korinek-Holoubek-Kommentar*, 3. Lfg, Art 15a B-VG, Rz 5.

Länderseite werden idR die Landeshauptleute tätig. Die Verpflichtung zur Genehmigung von Gliedstaatsverträgen durch die Landtage ist landesverfassungsrechtlich vorgesehen.⁶⁶ Auf Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sind die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechts anzuwenden (Abs 3 leg cit).

7. Informelle Kooperation im Bundesstaat – die Landeshauptleutekonferenz

Öhlinger⁶⁷ unterstreicht, dass der Föderalismus österreichischer Prägung „durch [...] sehr enge institutionelle Verflechtung[en] von Bund und Ländern charakterisiert [ist]“, die im positiven Recht keinen entsprechenden Niederschlag gefunden haben. Diese seien „einerseits Ursache eines hohen Koordinationsbedarfs, andererseits bilden sie selbst Instrumente der Koordination und Kooperation“.

Auch Weber⁶⁸ sieht den österreichischen Föderalismus „zu einem bedeutenden Teil von informalen Strukturen“ bestimmt. Er meint, dass der Bundesrat zu schwach sei, um die Interessen der Länder im Prozess der Bundesgesetzgebung wirkungsvoll geltend zu machen. Es haben sich deshalb Entscheidungsstrukturen außerhalb der Bundesverfassung herausgebildet – die sog *Konferenzen*.

Die bedeutendste dieser Konferenzen ist jene der Landeshauptleute/Landeshauptmänner.⁶⁹ Berka⁷⁰ bezeichnet sie als „[d]as wichtigste Gremium zur Abstimmung der Interessen der Länder“. Obwohl im rechtsfreien Raum entstanden, haben ihre einstimmig gefassten und unverbindlichen Beschlüsse – sie werden als „gemeinsame[] Standpunkte der Länder“ veröffentlicht – erhebliches politisches Gewicht.

Die Rechtsordnung verweist in einigen einfachen Gesetzen auf die „Landeshauptmännerkonferenz“, die „Landeshauptleutekonferenz“ oder auf „die Landeshauptleute“.⁷¹ Darüber hinaus trägt die Bundesverfassung der Existenz der Landeshauptleutekonferenz Rechnung. Das B-VG sieht in Art 59b Abs 1 vor, dass die Er-

⁶⁶ Adamovich ua, Staatsrecht I², Rz 18.014.

⁶⁷ in Bußjäger, Kooperativer Föderalismus, 20.

⁶⁸ Korinek-Holoubek-Kommentar, 9. Lfg, Art 2 B-VG, Rz 16.

⁶⁹ Mit dem Ausscheiden Gabi Burgstallers aus dem Amt der Salzburger Landeshauptfrau per 18. Juni 2013 – ihr folgte Wilfried Haslauer nach – tritt die Landeshauptleutekonferenz wieder als reine Landeshauptmännerkonferenz zusammen.

⁷⁰ Verfassungsrecht⁴, Rz 465.

⁷¹ Siehe zB § 6 Abs 2 Z 17 ChemG 1996, § 7 Abs 2 TAKG, § 8 Abs 1 B-UHG, § 3 Abs 2 Z 2 BG über die Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates und § 1 Abs 2 Z 4 BG zur Errichtung eines Staatsschuldenausschusses.

nennung zweier Mitglieder der Bezügekontrollkommission auf einen „gemeinsamen Vorschlag der Landeshauptleute“ zurückgeht. Daneben ordnet die Verfassungsbestimmung des § 12 Abs 1 Z 3 Versöhnungsfondsgesetz die Einrichtung eines Kuratoriums an, in das die „Landeshauptleutekonferenz“ ein Mitglied entsendet.

In der Verfassungsrechtswissenschaft ist ein Streit darüber entbrannt, ob die Bundesverfassung die Landeshauptleutekonferenz generell oder nur zur Erfüllung der in Art 59b B-VG und § 12 Versöhnungsfondsgesetz umschriebenen Zwecke, nämlich zur Besetzung der Bezügekontrollkommission und des Kuratoriums des Versöhnungsfonds, einrichtet. Während Mayer⁷² meint, dass (mit Art 59b B-VG) ein weiteres verfassungsmäßiges Organ geschaffen wurde, hegt Bußjäger⁷³ Zweifel daran, dass eine permanente Institution „Landeshauptleutekonferenz“ existiert. Für die erste Rechtsansicht spricht, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber Art 59b B-VG und § 12 Versöhnungsfondsgesetz vor dem Hintergrund einer politisch einflussreichen und gut organisierten Landeshauptleutekonferenz erlassen hat. Es muss folglich davon ausgegangen werden, dass er die wichtige Rolle der Landeshauptleutekonferenz und die faktische Autorität von deren Beschlüssen bei der Formulierung der genannten Bestimmungen bedacht und anerkannt hat. Für die zweite Rechtsansicht spricht, dass es der Verfassungsgesetzgeber, hätte er die Landeshauptleutekonferenz als permanentes Organ installieren wollen, wohl nicht bei deren bloßer Erwähnung in zwei Gesetzesbestimmungen belassen hätte. Er hätte ihr einen rechtlichen Rahmen gegeben und einen klaren Auftrag an sie formuliert.

Ungeachtet des Disputs über ihre verfassungsrechtliche Verankerung, ist die Landeshauptleutekonferenz der Mittelpunkt der Bund-Länder-Koordination. Sie hat das Pouvoir, Themen auf die politische Agenda zu setzen. Umgekehrt haben bundespolitische Vorhaben, die in der Landeshauptleutekonferenz keine Zustimmung finden, geringe Chancen verwirklicht zu werden. Gesetzesinitiativen, die in den Einflussbereich der Länder eingreifen, scheitern viel eher am Widerstand der Landeshauptleute als am Veto des Bundesrates.⁷⁴

⁷² B-VG⁴, 266.

⁷³ in Bußjäger/Weiss, Zukunft der Ländermitwirkung, 14 f.

⁷⁴ Siehe aaO, 15, wo darauf hingewiesen wird, dass die Landeshauptleutekonferenz das Ergebnis historischer Entwicklungen ist und nicht etwa als Widerpart zum Bundesrat konzipiert wurde. Bußjäger spricht von ihrer „autonomen Genese“ und streicht hervor, dass sie „verschiedene Funktionen des Bundesrates praktisch unbewusst übernommen hat“.

C. FUNKTION UND RECHTSSTELLUNG DES BUNDESRATES

8. Kompetenzen des Bundesrates

Das B-VG überträgt der zweiten Kammer mehrere Aufgaben. Nicht alle sind gesetzgeberischer Natur. Mit *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer* können sie in verschiedene Kategorien unterteilt werden, sodass zwischen den Kompetenzen zur Gesetzgebung, den Kompetenzen zur Mitwirkung an der Vollziehung und den Kompetenzen zur Kontrolle der Vollziehung zu unterscheiden ist.⁷⁵ An dieser Untergliederung orientieren sich die nachfolgenden Ausführungen, wobei die Befugnisse des Bundesrates zur Mitwirkung an Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union eine eigene Gruppe bilden.

8.1. Der Bundesrat als Gesetzgeber

8.1.1. Einspruchs- und Zustimmungrechte gegen Gesetzesbeschlüsse

Kernaufgabe des Bundesrates ist die Mitwirkung an der Erlassung von Bundesgesetzen. Diese sieht das B-VG jedoch erst in einem Stadium des Gesetzgebungsprozesses vor, in dem die Beratungen im Nationalrat vollständig abgeschlossen sind, dh bereits ein Gesetzesbeschluss vorliegt. Damit ist das Verfahren im Bundesrat jenem im Nationalrat zeitlich nachgelagert, wodurch die Möglichkeit für den Bundesrat, auf den Gesetzestext Einfluss zu nehmen, entfällt.⁷⁶ Er hat lediglich das Recht, Gesetzesbeschlüsse mit aufschiebender Wirkung zu beeinspruchen (*suspensives Veto*) oder diesen die Zustimmung zu versagen (*absolute Veto*). Anders als der Nationalrat, hat der Bundesrat keinen „*inhaltlichen Gesetzesbeschluss*“⁷⁷ zu fassen. Er gehört zu jenen „*an der Gesetzgebung beteiligte[n] Organe[n]*“, die nur einen „*hemmenden Einfluss auf den Gang des Gesetzgebungsverfahrens [sic!] ausüben*“⁷⁸.

Bei Nationalrat und Bundesrat handelt es sich sohin um zwei parlamentarische Kammern höchst unterschiedlichen Gewichts. Zwischen ihnen besteht schon formal

⁷⁵ Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 427.

⁷⁶ *Schefbeck in Dachs* ua, Handbuch, 154.

⁷⁷ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht, 355.

⁷⁸ *Schick* in *Korinek-Holoubek-Kommentar*, 2. Lfg, Art 41/1 B-VG, Rz 5; Gleichwohl setzt sich der Bundesrat mit dem Gesetzesbeschluss des Nationalrates inhaltlich auseinander. Er berät in Ausschüssen über die Vorlage und stimmt über diese auf der Grundlage eines Ausschussberichts im Plenum ab: *Berka*, Verfassungsrecht⁴, Rz 618.

keine Parität (obwohl sie nach dem Wortlaut des Art 24 B-VG „gemeinsam“ vorzugehen haben).⁷⁹ Nichtsdestotrotz drängen die Einspruchs- und Zustimmungsbefugnisse die anderen Kompetenzen des Bundesrates in der öffentlichen Wahrnehmung beiseite. Dessen Arbeit wird überwiegend an der Ausübung der Vetorechte gemessen.

Art 42 B-VG sieht vor, dass ein Gesetzesbeschluss des Nationalrates nur zu verbindlichem Recht wird, wenn der Bundesrat keinen mit Gründen versehenen Einspruch erhebt oder beschließt, keinen Einspruch zu erheben. Dazu ist dem Bundesrat eine Frist von acht Wochen ab Einlangen des Beschlusses eingeräumt. Beeinsprucht er den Gesetzesbeschluss fristgerecht, ist das Gesetzesvorhaben gescheitert. Allerdings erlangt der ursprüngliche Beschluss Gesetzesform, wenn der Nationalrat ihn bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten, dh mit erhöhtem Präsenzquorum, wiederholt (Beharrungsbeschluss oder *Wiederholungsbeschluss*). Eine Regelung über das für einen solchen Beschluss erforderliche Konsensquorum trifft Art 42 B-VG nicht. Aus dem Charakter des Beharrungsbeschlusses als Gesetzesbeschluss ergibt sich jedoch, dass bei einfachen Gesetzen die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen, bei Verfassungsgesetzen die Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten erforderlich ist.⁸⁰ Der Einspruch des Bundesrates hat somit nur aufschiebende Wirkung. Er zwingt den Nationalrat lediglich dazu, seinen Beschluss erneut zu fassen. Endgültig verhindern kann er ein Gesetzesvorhaben in aller Regel nicht.

Bei einigen, teils politisch bedeutsamen Gesetzesbeschlüssen steht dem Bundesrat *keine Mitwirkung* zu. Dazu gehören jene, die die Geschäftsordnung oder die Auflösung des Nationalrates sowie das Budget betreffen (Art 42 Abs 5 B-VG).

In manchen Fällen kann der Bundesrat hingegen ein *absolutes Veto* erheben: Die Festlegung einer Frist für die Erlassung von Ausführungsgesetzen bedarf der Zustimmung des Bundesrates, sofern sie die in Art 15 Abs 6 B-VG angeordnete Mindestdauer unterschreitet oder die dort vorgesehene Höchstdauer überschreitet; Jede Abänderung der Vorschriften, die die Zusammensetzung des Bundesrates regeln, ist zustimmungsbedürftig (Art 35 Abs 4 B-VG); Der Bundesrat hat Verfassungsgesetzen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung einge-

⁷⁹ Pernthaler, Bundesstaatsrecht, 355; Ebenso Fallend in Dachs ua, Handbuch, 1024 („innerhalb des Bundesparlaments ist die ‚Länderkammer‘ [...] der ersten Kammer [...] eindeutig nachgeordnet“) und Schick in Korinek-Holoubek-Kommentar, 2. Lfg, Art 41/1 B-VG, Rz 5 („Vorrangstellung des Nationalrates gegenüber dem Bundesrat im Verfahren der Bundesgesetzgebung“).

⁸⁰ Schick in Korinek-Holoubek-Kommentar, 5. Lfg, Art 42 B-VG, Rz 27.

schränkt wird, zuzustimmen (Art 44 Abs 2 B-VG); Politische, gesetzändernde und Gesetzesergänzende Staatsverträge brauchen die Zustimmung des Bundesrates soweit sie Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder regeln (Art 50 Abs 2 Z 2 B-VG); Staatsverträge, durch die die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union geändert werden, dürfen nur mit Zustimmung des Bundesrates abgeschlossen werden (Art 50 Abs 4 B-VG); Der Bundesrat hat einem Vorschlag der Bundesregierung auf Auflösung eines Landtages zuzustimmen (Art 100 B-VG).⁸¹

Art 42 Abs 1 B-VG ordnet an, dass *jeder Gesetzesbeschluss* unverzüglich dem Bundesrat zu übermitteln ist, darunter auch jene, die weder zustimmungsbedürftig noch beeinspruchbar sind. Der Bundesrat ist somit angehalten selbst zu prüfen, ob und in welcher Form er an der Gesetzgebung mitzuwirken hat. Zugleich stellt die genannte Bestimmung sicher, dass die zweite Kammer auch von jenen Gesetzesbeschlüssen Kenntnis erlangt, hinsichtlich derer ihr keine Mitwirkung zusteht.⁸²

Erhebt der Bundesrat Einspruch, muss er dies gegen den Gesetzesbeschluss als Ganzes tun – selbst wenn er nur eine einzige Bestimmung beanstandet. Er muss zweifelsfrei erklären, dass er den Gesetzesbeschluss ablehnt und hat hierfür Gründe anzuführen. Dabei bestehen keine Beschränkungen auf bestimmte Gründe. Anders als im Verfahren nach Art 98 Abs 2 B-VG (alt), in dem ein Einspruch der Bundesregierung gegen einen Gesetzesbeschluss des Landtages bei einer Gefährdung von Bundesinteressen erlaubt war, können mit dem Einspruchsrecht des Bundesrates nicht nur Eingriffe in Länderinteressen releviert werden.⁸³

*Bußjäger*⁸⁴ legt anschaulich dar, dass die Einspruchsgründe häufig in keinem Zusammenhang mit den Interessen der Bundesländer stehen. So habe sich der Bundesrat in der Vergangenheit bspw auf „soziale Unvertretbarkeit“, „erhebliche finanzielle Belastung der Bevölkerung“ oder auf „wirtschaftspolitische Gründe“ berufen.

*Pernthaler*⁸⁵ betont, dass die Bundesverfassung auch keine „rechtliche Prüfungskompetenz über die Stichhaltigkeit der Gründe“ kenne. Das Begründungserfordernis von Bundesrats-Einsprüchen sei dennoch nicht ohne Sinn. Erst durch die Benennung

⁸¹ Zur Genehmigung von Staatsverträgen und zur Auflösung von Landtagen siehe Kapitel 8.2. Sie zählen systematisch zur Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes.

⁸² *Bußjäger* in Rill-Schäffer-Kommentar, 11. Lfg, Art 42 Abs 1-4 B-VG, Rz 1, 5.

⁸³ aaO, Rz 1, 10 f.

⁸⁴ aaO, Rz 12.

⁸⁵ Bundesstaatsrecht, 355.

von konkreten Ablehnungsgründen könne der Nationalrat „*bei seiner Entscheidung über den Beharrungsbeschluss die Gründe des Bundesrates gegen seine eigenen für den Gesetzesbeschluss ab[]wägen, allenfalls darauf ein[]gehen und auf einen Beharrungsbeschluss [...] verzichten*“.

Die Bundesverfassung erlaubt den Einspruch durch den Bundesrat erst am Ende eines oft langwierigen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Möchte der Bundesrat Kritik an einem Gesetzesvorhaben formulieren, hat er den Gesetzesbeschluss formell zu beeinspruchen und damit das Gesetzgebungsverfahren von Neuem beginnen zu lassen – eine verfassungsrechtliche Vorgabe, die *Pernthaler* mit Recht als „*grundlegende[n] Konstruktionsfehler des Einspruchsrechts*“⁸⁶ bezeichnet. Dieser streicht außerdem hervor, dass ein Verfahren in dessen Rahmen der Bundesrat vorweg Bedenken gegen einen Gesetzesbeschluss artikulieren könnte, im B-VG nicht vorgesehen sei (vgl aber Art 77 dtGG).⁸⁷ Das führt dazu, dass der Bundesrat Kritik am Inhalt von Gesetzesentwürfen nur in einem informellen Rahmen ausdrücken kann (sofern nicht ohnehin andere politische Akteure wie zB die Landeshauptleutekonferenz tätig werden).

8.1.2. Gesetzesinitiative

Der Bundesrat verfügt über das Recht, Vorschläge für Bundesgesetze zu erstatten. Art 41 Abs 1 B-VG bestimmt, dass Gesetzesvorschläge als Anträge der Mitglieder des Bundesrates oder eines Drittels seiner Mitglieder an den Nationalrat gelangen. Das Recht zur Gesetzesinitiative wird der zweiten Kammer grundsätzlich unbeschränkt zugestanden. Eine Ausnahme bilden jedoch Gesetze, die auf eine Änderung der Geschäftsordnung des Nationalrates abzielen. Diese darf nur aufgrund selbständiger Anträge von Nationalratsabgeordneten novelliert werden (§ 108 GO-NR).⁸⁸

§ 21 Abs 1 GO-BR ordnet an, dass jeder Abgeordnete das Recht hat, den Antrag auf Ausübung der Gesetzesinitiative des Bundesrates zu stellen. Dieser muss die Unterstützung von zwei weiteren Abgeordneten finden (Abs 3 leg cit, „mit Einrechnung des Antragstellers von mindestens drei Bundesräten unterstützt sein“). Daneben ist es jedem Ausschuss des Bundesrates erlaubt, derartige Anträge zu stellen. Vorausset-

⁸⁶ Bundesstaatsrecht, 356.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 439.

zung hierfür ist jedoch, dass diese mit dem im Ausschuss behandelten Gegenstand in einem inhaltlichen Zusammenhang stehen (§ 23 Abs 1 leg cit). Ferner ist nicht ausgeschlossen, dass mehrere Abgeordnete einen gemeinsamen Antrag stellen.⁸⁹ Über den Antrag auf Gesetzesinitiative hat der Bundesrat mehrheitlich zu beschließen.

Bereits ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates kann die Beschlussfassung eines Gesetzes beantragen. Diesbezüglich ordnet die GO-BR allerdings nichts Näheres an. Für einen Drittelantrag soll es genügen, dass er die Zustimmung von mindestens einem Drittel der Abgeordneten erhält oder überhaupt von einem Drittel der Abgeordneten gemeinsam eingebracht wird.⁹⁰

8.1.3. Gesetzesanfechtung

Art 140 Abs 1 B-VG sieht vor, dass der VfGH auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Bundesrates über die Verfassungsmäßigkeit von Bundesgesetzen erkennt (*abstrakte Normenkontrolle*). Gegenstand der Prüfung sind einfache Bundesgesetze sowie Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Bundesgesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen (deren Verfassungswidrigkeit sich aus einem Verstoß gegen die Grundprinzipien der Bundesverfassung oder aus deren fehlerhaften Erzeugung ergibt).⁹¹ Damit hat es die parlamentarische Opposition in der Hand, Gesetzgebungsakte einer rechtlichen Kontrolle zu unterziehen.⁹² Sie ist dabei an keine Voraussetzungen gebunden. Die Wahrnehmung des Anfechtungsrechts steht in ihrem freien Ermessen.⁹³

8.1.4. Volksabstimmung

Teiländernde Verfassungsgesetze sind nach der Beendigung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens und vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates es verlangt (Art 44 Abs 3 B-VG). Der Bundespräsident hat auf Vorschlag der Bundesregierung die Volksabstimmung anzuordnen (Art 46 Abs 1 und Art 67 Abs 1 B-VG). Keinen Einfluss hat der Bundesrat hingegen auf die Abhaltung

⁸⁹ *Bußjäger* in Rill-Schäffer-Kommentar, 3. Lfg, Art 41 B-VG, Rz 17.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 1151, 1153.

⁹² *Berka*, Verfassungsrecht⁴, Rz 1084.

⁹³ *Schäffer* in Rill-Schäffer-Kommentar, 4. Lfg, Art 140 B-VG, Rz 41.

einer Volksabstimmung bei einfachen Bundesgesetzen. Ein fakultatives Gesetzesreferendum ist gem Art 43 B-VG nur anzusetzen, wenn es der Nationalrat beschließt.⁹⁴

8.2. Mitwirkung an der Vollziehung

8.2.1. Genehmigung von Staatsverträgen

Art 50 Abs 1 B-VG ordnet an, dass politische, gesetzändernde und gesetzergänzende Staatsverträge vom Nationalrat zu genehmigen sind. Durch die sinnngemäße Anwendung des Art 42 Abs 1 bis 4 B-VG ist der Bundesrat wie bei Gesetzesbeschlüssen am parlamentarischen Prozess beteiligt. Er hat ein suspensives Vetorecht gegen den Genehmigungsbeschluss (Art 50 Abs 3 leg cit). Auch gegen den Beschluss des Nationalrates, einen Staatsvertrag ganz oder teilweise durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen, steht dem Bundesrat ein Einspruchsrecht zu.

Insoweit politische, gesetzändernde und gesetzergänzende Staatsverträge Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder regeln, ist die Zustimmung des Bundesrates einzuholen (Art 50 Abs 2 Z 2 B-VG). Darüber hinaus dürfen Staatsverträge, durch die die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union geändert werden, nur mit Genehmigung des Nationalrates und mit Zustimmung des Bundesrates abgeschlossen werden. Diese Beschlüsse bedürfen jeweils der Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten beider Kammern und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (Art 50 Abs 4 leg cit).

8.2.2. Ernennung von VfGH-Richtern

Der Bundespräsident ernennt gem Art 147 B-VG die Mitglieder des VfGH. Er folgt dabei den Vorschlägen der Bundesregierung, des Nationalrates und des Bundesrates. Letzterer hat das Recht, Vorschläge für die Berufung von drei Mitgliedern und einem Ersatzmitglied zu erstatten. Er darf nur solche Bewerber vorschlagen, die ein rechtswissenschaftliches Studium absolviert haben und eine Berufserfahrung von mindestens zehn Jahren vorweisen können. Um Inkompatibilitäten zu vermeiden, schließt die Bundesverfassung einige Personen von der Ernennung zum Verfassungsrichter aus (Art 147 Abs 4 und 5 B-VG). Es betrifft dies ua (ehemalige) Angestellte und Funktionäre einer politischen Partei, Regierungsmitglieder und Mitglieder allge-

⁹⁴ Berka, Verfassungsrecht⁴, Rz 638.

meiner Vertretungskörper. Somit ist die gleichzeitige Ausübung von Bundesratsmandat und Richtertätigkeit am VfGH ausgeschlossen.

8.2.3. Auflösung von Landtagen

Art 100 B-VG bestimmt, dass jeder Landtag vom Bundespräsidenten auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates aufgelöst werden kann. Damit wird der Bundesrat in gewisser Weise zu einem „Aufsichtsorgan“ über die Länder. Da die Auflösungsbefugnis des Art 100 ein eingriffsintensives Recht des Bundes ist, ist dessen Ausübung nur in besonderen Fällen zu erwägen. Die Auflösung kann nur die letzte Antwort des Bundes auf ein (Fehl-)Verhalten von Landesorganen sein.⁹⁵

Der Bundesrat hat seine Zustimmung zum Antrag der Bundesregierung (nicht: zur EntschlieÙung des Bundespräsidenten) zu erteilen. Er hat dies nach der Beschlussfassung im Ministerrat, aber vor dem Tätigwerden des Bundespräsidenten zu tun. Daher obliegt es der Bundesregierung bzw deren Vorsitzenden die Zustimmung des Bundesrates zum Auflösungsantrag einzuholen.⁹⁶ Der Bundesrat hat seinen Beschluss bei Anwesenheit der Hälfte seiner Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu fassen. An der Abstimmung dürfen die Vertreter des Landes, dessen Landtag aufgelöst werden soll, nicht teilnehmen. Gleiches gilt für die Anwesenheit bei der Abstimmung, sodass die Vertreter des Landes, dessen Landtag aufgelöst werden soll, bei der Ermittlung des Präsenzquorums nicht einzurechnen sind (§ 58 Abs 4 GO-BR: „Diese Bundesräte sind auch bei der Feststellung des Anwesenheitserfordernisses nicht zu berücksichtigen“).⁹⁷

Liegen die Voraussetzungen des Art 100 B-VG vor, kann der Bundespräsident die Auflösung des Landtages durch EntschlieÙung verfügen. Es besteht jedoch keine Verpflichtung hierzu.⁹⁸ Entscheidet sich der Bundespräsident zur Auflösung, hat er sich zu vergewissern, dass die Zustimmung des Bundesrates zum Antrag der Bundesregierung mangelfrei zustande gekommen ist. Ist das nicht der Fall, hat er nicht aufzulösen.⁹⁹

⁹⁵ *Liehr* in Korinek-Holoubek-Kommentar, 4. Lfg, Art 100 B-VG, Rz 1.

⁹⁶ aaO, Rz 2.

⁹⁷ aaO, Rz 2.

⁹⁸ aaO, Rz 2, 4.

⁹⁹ aaO, Rz 3.

8.3. Kontrolle der Vollziehung

8.3.1. Politische Kontrolle

Dem Bundesrat obliegt es, die Geschäftsführung der Regierung zu überprüfen. Dazu kann er die Minister über alle Gegenstände der Vollziehung schriftlich befragen (*klassisches Interpellationsrecht*, Art 52 Abs 1 B-VG und § 59 GO-BR), kurze mündliche Anfragen an sie richten (*Fragestunde*, Art 52 Abs 3 B-VG und §§ 62 ff GO-BR) oder *dringliche Anfragen* stellen (§ 61 GO-BR).¹⁰⁰ Das Fragerecht ist von großer praktischer Bedeutung. Als Minderheitsrecht konzipiert, braucht es nur wenige Abgeordnete – manchmal einen einzigen Mandatar – um ausgeübt werden zu können.¹⁰¹

Welche Materien Gegenstand von Interpellationen sind, ist nicht eng bestimmt. Das Fragerecht des Bundesrates erstreckt sich auf Geschäftsführungsfragen aller Art sowie auf „die Vollziehung [...] des Bundes, soweit sie dem Einflussbereich, insb der Weisungsgewalt der BReg und ihrer einzelnen Mitglieder unterliegt“¹⁰². Dazu gehören Regierungsakte, aber auch die Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes (§ 24 GO-BR). Kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung bezieht sich das Interpellationsrecht außerdem auf Unternehmen, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen (Art 52 Abs 2 B-VG). Ausgenommen sind hingegen Fragen zur Gerichtsbarkeit, nicht aber solche die Justizverwaltung betreffend.¹⁰³

Daneben kann der Bundesrat die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung in seinen Sitzungen und den Sitzungen seiner Ausschüsse verlangen (*Zitationsrecht*, Art 75 B-VG) sowie seinen Wünschen über die Ausübung der Vollziehung in unverbindlichen Entschlüssen Ausdruck verleihen (*Resolutionsrecht*, § 24 GO-BR).¹⁰⁴ Anders als dem Nationalrat, steht dem Bundesrat aber weder die Einberufung von Untersuchungsausschüssen (*Enquêterecht*, Art 53 B-VG), noch der Ausspruch des Misstrauens gegenüber der Regierung zu (*Misstrauensvotum*, Art 74 B-VG).

8.3.2. Rechtliche Kontrolle

Verletzt der Bundespräsident schuldhaft Bundesverfassungsrecht, ist er vor dem VfGH anzuklagen und seines Amtes zu entheben (Art 142 B-VG). Dem Bundesrat

¹⁰⁰ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 504-506.

¹⁰¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 472.

¹⁰² aaO, Rz 471.

¹⁰³ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 502.

¹⁰⁴ aaO, Rz 500, 507.

obliegt es zu beschließen, dass die Bundesversammlung zum Zweck der Anklageerhebung zusammentritt. Der Bundeskanzler hat die Bundesversammlung sodann einzuberufen. Diese entscheidet in Anwesenheit von je der Hälfte der Mitglieder des National- und des Bundesrates und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen über die Anklageerhebung (Art 68 B-VG).

8.4. Mitwirkung an Vorhaben im Rahmen der EU¹⁰⁵

8.4.1. Das Stellungnahmerecht des Art 23e B-VG

Art 23e B-VG beruft den Bundesrat zur Mitwirkung an den Politiken der Europäischen Union. Sein Abs 1 sieht vor, dass der zuständige Bundesminister den Nationalrat und den Bundesrat unverzüglich (und von sich aus) über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat. Damit normiert die Bundesverfassung eine weitreichende Informationsverpflichtung zugunsten beider Parlamentskammern und bereitet die Grundlage für deren europapolitische Tätigkeit auf. Sie ist ungeachtet der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten von Nationalrat und Bundesrat und ohne Rücksicht auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auszuüben. Auch bestehen keine Einschränkungen auf bestimmte Politikfelder. Damit ist gewährleistet, dass der Bundesrat von *sämtlichen Vorhaben*, die auf Ebene der Europäischen Union verfolgt werden, Kenntnis hat.¹⁰⁶

Gerade das aber bereitet nach *Falkner*¹⁰⁷ Schwierigkeiten. So stehe die unzulängliche Ressourcenausstattung des Parlaments einer vollständigen Sichtung jener tausender Dokumente entgegen, die dem Bundesrat jährlich zu Informationszwecken übermittelt werden. Zwar sei dessen Aufgabenfeld anlässlich des EU-Beitritts erweitert worden, doch seien keine Strukturen entstanden, die eine sinnvolle Wahrnehmung von dessen neuen Kompetenzen ermöglichen.

¹⁰⁵ Der Verfasser hat sich bereits im Rahmen eines Seminars mit den Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente am EU-Gesetzgebungsprozess beschäftigt und hierzu eine Arbeit verfasst. An deren Kapitel 4 und 5 orientieren sich die folgenden Ausführungen: *Kreiter*, Mitwirkungsrechte der nationalen Gesetzgeber am EU-Rechtssetzungsprozess. Auswirkungen auf die Tätigkeit des Europäischen Parlaments, Seminararbeit 2011.

¹⁰⁶ *Öhlinger* in *Korinek-Holoubek-Kommentar*, 1. Lfg, Art 23e B-VG, Rz 5; Demgegenüber hat der Bund die Länder nur über jene EU-Vorhaben zu informieren, die deren selbständigen Wirkungsbereich berühren oder sonst für diese von Interesse sein könnten (Art 23d Abs 1 B-VG).

¹⁰⁷ in *Dachs* ua, Handbuch, 87; Siehe auch *Konrath* in *Ehs* ua, Politik und Recht, 123.

Auch die Konzeption des Art 23e B-VG selbst erschwert die Teilhabe des Bundesrates an der Politik der Europäischen Union. Der darin vorgesehenen Informationsverpflichtung ist durch die bloße Übermittlung von Dokumenten Genüge getan. Die Aufbereitung von deren Inhalten oder nähere Erläuterungen schulden die Minister nicht. Darüber hinaus können die handelnden Regierungsmitglieder nicht dazu angehalten werden, ihren Standpunkt zu bestimmten EU-Vorhaben offenzulegen.¹⁰⁸ Wie aber soll eine politische Debatte über die Position Österreichs in den europäischen Gremien stattfinden, wenn die dort stimmberechtigten Bundesminister ihre Haltung verschweigen dürfen?

Mit der Informationspflicht des Art 23e verbunden ist die Befugnis des Bundesrates, *bindende Stellungnahmen* zu EU-Vorhaben abzugeben. Abs 4 sieht vor, dass der zuständige Bundesminister bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union von einer Stellungnahme des Bundesrates nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen abweichen darf. Ein Abgehen von der Position des Bundesrates ist jedoch zulässig, wenn ihm diese Absicht mitgeteilt worden ist und er nicht widersprochen hat. Der Bundesminister hat nach der Abstimmung Bericht zu erstatten und die Gründe für sein Abweichen darzulegen.

Die Bindungswirkung ist auf Vorhaben beschränkt, die auf die Erlassung verbindlicher Rechtsakte gerichtet sind, die entweder den Beschluss bundesverfassungsrechtlicher Bestimmungen erfordern würden, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung gem Art 44 Abs 2 B-VG eingeschränkt wird, oder die Regelungen enthalten, die nur durch solche Bestimmungen getroffen werden könnten. In diesem – engen – Rahmen räumt die Bundesverfassung der Länderkammer somit das Recht ein, das Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten von Bundesministern in den Gremien der Europäischen Union zu determinieren.

8.4.2. Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Gesetzgeber

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon obliegt es den mitgliedsstaatlichen Parlamenten, Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips (Art 5 Abs 3 EUV) im EU-Gesetzgebungsverfahren zu rügen oder klagsweise geltend zu machen. Während mit der Subsidiaritätsklage die Nichtigkeitserklärung eines bereits beschlossenen Rechtsakts begehrt wird, erlaubt es die Subsidiaritätsrüge schon auf dessen Beschlussfas-

¹⁰⁸ Öhlinger in Korinek-Holoubek-Kommentar, 1. Lfg, Art 23e B-VG, Rz 5.

sung Einfluss zu nehmen (sog *Frühwarnsystem* oder Frühwarnmechanismus). Der Vertrag von Lissabon hat die nationalen Parlamente sohin zu „Wächtern des Subsidiaritätsprinzips“ ernannt und sie in die europäische Rechtsetzung miteinbezogen.

8.4.2.1. Die Subsidiaritätsrüge

Im Rahmen des Frühwarnsystems steht es den Parlamenten zu, in einer *begründeten Stellungnahme* Bedenken gegen die Vereinbarkeit eines Gesetzesentwurfs mit dem Subsidiaritätsprinzip zu äußern und uU die Überprüfung des Entwurfs durch das einbringende Organ zu erzwingen. Die konkrete Reaktion der EU-Organen auf eine Subsidiaritätsrüge hängt jedoch davon ab, wie viele nationale Parlamente bzw Parlamentskammern Einwände erheben. Hierfür wurde ein Punktesystem entwickelt, das jedem Parlament zwei Stimmen zuweist. In Zweikammersystemen verfügt jede der beiden Kammern über eine Stimme (Art 7 Abs 1 UAbs 2 SP). Neben dem Nationalrat kann somit auch der Bundesrat Subsidiaritätsbedenken artikulieren (Art 23g B-VG). Werden so viele begründete Stellungnahmen erstattet, wie es einem Drittel der Gesamtzahl der Stimmen entspricht, muss der Entwurf *überprüft* werden (Art 7 Abs 2 UAbs 1 SP). Nach Abschluss der Überprüfung kann das EU-Organ, das den Entwurf vorgelegt hat, beschließen, an diesem *festzuhalten*, diesen zu *ändern* oder diesen *zurückzuziehen* (Art 7 Abs 2 UAbs 2 SP). Entscheidet sich die Kommission im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren an einem Vorhaben festzuhalten, das von Parlamenten, die zusammen die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der Stimmen nach Art 7 Abs 1 UAbs 2 SP auf sich vereinen, gerügt wurde, befinden der Rat und das Europäische Parlament als Unionsgesetzgeber über die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art 7 Abs 3 SP). Allgemein gilt, dass keine Rüge, mag sie auch die einzige sein, von den EU-Organen übergangen werden darf. In diesem Sinne legt Art 7 Abs 1 UAbs 1 SP fest, dass der Urheber des Rechtsakts die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente stets zu *berücksichtigen* hat.

Art 23g Abs 3 B-VG ordnet außerdem an, dass der Bundesrat die Landtage unverzüglich über alle Entwürfe, die seines Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben hat. Bei der Beschlussfassung einer begründeten Stellungnahme iSd Art 6 SP sind die Stellungnahmen der Landtage zu erwägen. Darüber hinaus kann der Bundesrat vom zuständigen Bundesminister eine Äußerung zur Vereinbarkeit von EU-

Rechtsakten mit dem Subsidiaritätsprinzip begehren. Diese ist innerhalb von zwei Wochen nach Einlangen des Verlangens vorzulegen (Art 23g Abs 2 B-VG).

Es ist festzustellen, dass die mitgliedsstaatlichen Parlamente im Frühwarnsystem nicht über die Möglichkeit verfügen, einen Gesetzgebungsakt zu verhindern. Es besteht keine rechtliche Verpflichtung zur Revision oder Zurückziehung des Rechtsakts im Falle negativer Stellungnahmen. Die nationalen Gesetzgeber können das den Gesetzesentwurf einbringende EU-Organ lediglich davon *überzeugen*, von der Weiterverfolgung des Vorhabens abzusehen. Trotz allem ist es unwahrscheinlich, dass die Urheber von Rechtsakten, welche in Kritik geraten sind, den erklärten Willen der einzelstaatlichen Parlamente missachten.

8.4.2.2. Die Subsidiaritätsklage

Vermutet der Bundesrat die Unvereinbarkeit eines *geltenden Rechtsakts* mit Art 5 Abs 3 EUV, so kann er beschließen, dass gegen diesen Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union erhoben wird. Dem Bundeskanzleramt obliegt es sodann, die Klage im Namen des Bundesrates an den EuGH zu übermitteln (Art 23h B-VG). Nähere Regelungen zum Verfahren im Bundesrat trifft § 21a GO-BR. Dessen Abs 1 bestimmt, dass jeder Abgeordnete einen selbständigen Antrag auf Erhebung einer Klage einbringen kann. Abs 2 sieht vor, dass der Antrag den Wortlaut des vom Bundesrat zu fassenden Beschlusses der Klageschrift zu enthalten hat und dass der Rechtsakt, dessen Nichtigkeitserklärung beantragt wird, beizulegen ist. Dieser Antrag muss gem § 21 Abs 3 GO-BR von mindestens drei Bundesräten unterstützt sein, wobei der Antragsteller in diese Zahl miteingerechnet wird.

9. Vertretung von Länderinteressen als Kernauftrag der zweiten Kammer?

In den vorstehenden Kapiteln wurden die Kompetenzen des Bundesrates erläutert. Nun erhebt sich die Frage, unter welchen Gesichtspunkten dieser seine Aufgaben wahrzunehmen hat. Anders formuliert: Welcher Auftrag steht hinter den Kompetenzvorschriften für die zweite Kammer?

Von manchen wird angezweifelt, dass der Bundesrat von den Autoren des B-VG (primär) zur Wahrung von Länderinteressen eingesetzt wurde. Weiss¹⁰⁹ etwa meint, dass die Bundesverfassung dem Bundesrat keine solche Verpflichtung auferlege: „Sie

¹⁰⁹ JRP 2006, 272.

besagt lediglich, dass der Nationalrat die Gesetzgebung gemeinsam mit dem Bundesrat ausübe, in dem die Länder im Verhältnis ihrer Bürgerzahl vertreten sind und dessen Mitglieder von den Landtagen mit einem freien Mandat gewählt werden.“

Dem kann nicht zugestimmt werden. Zwar ist unstrittig, dass dem Bundesrat auch bei Gesetzen ohne Bundesländerbezug die Mitwirkung zusteht, womit sein Tätigkeitsfeld breit angelegt ist. Der von Weiss implizit angesprochene Art 24 B-VG bringt dies klar zum Ausdruck. Wer jedoch wegen dieser Bestimmung von einem allgemeinen, von den Länderinteressen losgelösten Gesetzgebungsauftrag der zweiten Kammer ausgeht, übersieht, dass sich aus einer Gesamtschau der den Bundesrat betreffenden Vorschriften sehr wohl dessen Eigenschaft als *Hüter von Länderinteressen* ableiten lässt. Wozu sonst dient die Zwischenschaltung des Bundesrates bei der Auflösung der Landtage? Die Genehmigungspflicht bei Staatsverträgen, die den autonomen Wirkungsbereich der Bundesländer regeln? Die Wahl der Bundesratsabgeordneten durch die Landtage auf Basis von Landtagswahlergebnissen? Jedenfalls für die Zeit nach der Bundes-Verfassungsgesetz- Novelle 1984 kann dem Bundesrat die Rolle als Repräsentant lokaler Interessen nicht abgesprochen werden. Seit damals bedürfen Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder seiner Zustimmung.

Schäffer liegt richtig, wenn er schreibt, dass der Bundesrat „seiner verfassungspolitischen Funktion nach freilich als Organ zur Vertretung der Interessen der Länder gedacht [ist]“¹¹⁰. Der Schutz von Bundesländerinteressen im Gesetzgebungsprozess ist mAn das tragende Prinzip, mithin die *Leitidee*, an welcher der Bundesrat sein Handeln auszurichten hat. Folgerichtig sind die Vorschläge für eine Reform der zweiten Kammer, ebenso wie die Idee der Abschaffung des Bundesrates, unter anderem daran zu messen, ob und inwieweit dieser seinen Kernauftrag erfüllt.¹¹¹

Schließlich sei auf eine Besonderheit in der Konzeption der zweiten Kammer hingewiesen. Einerseits konstruiert die Verfassung den Bundesrat als echte Länderkammer – auch wenn sie diese nicht mit jenen „Waffen“ ausstattet, die zu einer wirksamen Verteidigung von Länderinteressen erforderlich wären. Andererseits sieht sie vor, dass der Bundesrat sein Veto auch auf andere als föderale Gründe stützen kann und somit die Interessen des Bundes und des Gesamtstaates bei seiner Tätigkeit mitzubedenken hat.

¹¹⁰ JRP 2007, 11.

¹¹¹ Siehe Kapitel 17.

10. Die Mitglieder des Bundesrates in der Bundesversammlung

Der Bundesrat tritt gemeinsam mit dem Nationalrat als Bundesversammlung zusammen (Art 38 B-VG). Diese ist ihrer Natur nach ein *eigenes Bundesorgan*, dem die Abgeordneten zum Bundesrat Kraft ihres Bundesratsmandats angehören.¹¹² Das B-VG überträgt der Bundesversammlung einige Kompetenzen, von denen die meisten in einem Zusammenhang mit dem Amt des Bundespräsidenten stehen: Eine Volksabstimmung zur Absetzung des Bundespräsidenten ist durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt (Art 60 Abs 6); Der Bundespräsident hat bei Antritt seines Amtes vor der Bundesversammlung das Gelöbnis zu leisten (Art 62 Abs 1); Seine behördliche Verfolgung ist nur zulässig, wenn ihr die Bundesversammlung zugestimmt hat (Art 63 Abs 1); Diese ist ferner ermächtigt zu beschließen, dass der Bundespräsident vor dem VfGH angeklagt wird (Art 68 Abs 2, Art 142 Abs 2 lit a).

Die meisten Aufgaben der Bundesversammlung haben kaum praktische Bedeutung oder sind, wie die Kriegserklärung, überhaupt obsolet geworden.¹¹³ Tritt die Bundesversammlung dennoch zusammen, bleibt der Einfluss der Bundesräte auf ihre Entscheidungen überschaubar. Das zahlenmäßige *Übergewicht der Nationalräte* – sie stellen 183 der 244 und damit 75% der Abgeordneten – lässt diese die Beschlussfassung dominieren.¹¹⁴

11. Zusammensetzung des Bundesrates

11.1. Grundsätze der Bestellung und Sitzverteilung

Im Bundesrat sind die Länder entsprechend ihrer Bevölkerungsstärke vertreten. Gem Art 34 Abs 2 B-VG nominiert das Bundesland mit der größten Bürgerzahl zwölf und jedes andere so viele Mitglieder, wie es dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur Bürgerzahl des größten Bundeslandes entspricht. Die proportionale Besetzung der zweiten Kammer wird jedoch insofern eingeschränkt als jedes Land zumindest drei Abgeordnete entsendet (*Mindestrepräsentation*¹¹⁵). Damit wird einerseits den Unterschieden zwischen den Ländern in Bezug auf deren Bevölkerungsgröße Rechnung getragen; Andererseits orientiert sich die Zusammensetzung des Bundesrates am Vorbild klassischer Länderkammern, in denen die Gliedstaaten gleich stark vertreten

¹¹² Wieser in Korinek-Holoubek-Kommentar, 1. Lfg, Art 38 B-VG, Rz 3 f.

¹¹³ aaO, Rz 9, 11.

¹¹⁴ aaO, Rz 4.

¹¹⁵ Bachmann in Rill-Schäffer-Kommentar, 10. Lfg, Art 34 B-VG, Rz 7.

sind¹¹⁶ (*geometrisches Prinzip* versus *Prinzip der arithmetischen Gleichheit*¹¹⁷). Das B-VG wählt sohin einen Mittelweg zwischen zwei Ordnungsmodellen von denen eines dem demokratischen und eines dem föderalistischen Prinzip näher steht.¹¹⁸

Über die Zahl der von jedem Land zu entsendenden Mitglieder entscheidet der Bundespräsident.¹¹⁹ Er tut dies nach jeder allgemeinen Volkszählung (Art 34 Abs 3 B-VG). Mit EntschlieÙung vom 12. August 2013 – sie knüpft an das Ergebnis der Registerzählung zum Stichtag 31. Oktober 2011 an – wurde folgende Zusammensetzung festgelegt:¹²⁰ Auf Niederösterreich entfallen zwölf Mitglieder, auf Wien elf und auf Oberösterreich zehn. Die Steiermark ist mit neun Abgeordneten vertreten, Tirol mit fünf. Kärnten und Salzburg haben je vier Mitglieder zu entsenden, Vorarlberg und das Burgenland drei. Insgesamt gelangen 61 Bundesratssitze zur Verteilung.

Art 34 B-VG führt dazu, dass der Bundesrat *keine feste Mitgliederzahl* hat. Im Laufe seiner Geschichte war die Gesamtzahl der Bundesratsmitglieder vielmehr starken Veränderungen unterworfen. Ursprünglich setzte sich die zweite Kammer aus 46 Mandataren zusammen. Die Zahl der Sitze stieg in der Folge leicht an, um sodann über viele Jahre konstant zu bleiben (50 Sitze im Zeitraum von 1923 bis 1962). Im Jahr 1982 erreichte der Bundesrat die bisher höchste Mitgliederzahl – 65. 1983 wurde die Zahl der Sitze mit 63, 1993 mit 64 bestimmt. Mit EntschlieÙung vom 6.12.2002 ist sie auf 62 abgesunken. Erst kürzlich ist der Bundesrat wieder geschrumpft. Ab August dieses Jahres sind nur mehr 61 statt 62 Abgeordnetenplätze zu besetzen.¹²¹

Mit der wechselnden Höchstzahl an Sitzen schwankt auch die Verteilung der Mandate auf die Bundesländer. Ausnahmen bildeten stets Vorarlberg und das Burgenland. Sie konnten die Mindestzahl von drei Sitzen niemals überschreiten. Den stärksten Zuwachs an Mandaten – von sechs im Jahr 1920 zu gegenwärtig zehn – konnte Oberösterreich verzeichnen. Nur eine leichte Veränderung, nämlich ein Plus von einem Mandat, ergab sich bei der Zahl der von Salzburg zu entsendenden Abgeordneten. Niederösterreich löste Wien als bevölkerungsreichstes Bundesland ab. Ihm steht seit 1982 die Höchstzahl von zwölf Bundesräten zu, wobei Wien zeitweise

¹¹⁶ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 293.

¹¹⁷ VfGH, Slg 2514/1953.

¹¹⁸ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 414.

¹¹⁹ aaO, Rz 415.

¹²⁰ BGBl II Nr 237/2013.

¹²¹ Bachmann in Rill-Schäffer-Kommentar, 10. Lfg, Art 34 B-VG, Rz 8.

ebenso zwölf Abgeordnete stellte. Wien ist außerdem das einzige Bundesland, das gegenüber seiner ursprünglichen Mandatszahl einen Sitz eingebüßt hat.¹²²

Die Regelungen über die Zusammensetzung des Bundesrates, vor allem die Begrenzung der einem Land maximal zustehenden Sitze von zwölf, führen dazu, dass die einzelnen Länder nur über wenige Mandate verfügen. Lediglich drei Bundesländern sind zehn oder mehr Sitze zugeordnet. Das hat zur Folge, dass kleine Landtagsparteien kein Mandat erlangen können. Zwischen 1957 und 1987 gelang es überhaupt keiner anderen Partei als der SPÖ und der ÖVP, Vertreter in den Bundesrat zu entsenden.¹²³ Auch momentan dominieren die Großparteien das Geschehen in der Länderkammer, wenngleich neben Vertretern der FPÖ (neun Abgeordnete) auch Vertreter der Grünen (vier Abgeordnete) und des Teams Stronach (ein Abgeordneter) mittlerweile zu Bundesräten gewählt wurden.

11.2. Wahl der Bundesräte

Gem Art 35 B-VG werden die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Bundesrates von den Landtagen gewählt. Für jeden Bundesrat ist ein bestimmter Ersatzmann namhaft zu machen.¹²⁴ Die Bundesräte sind also indirekt demokratisch legitimiert. Ihre Funktionsdauer ist mit jener des Landtages, der sie wählt, ident. *„Da die Wahltermine in den Bundesländern und damit die Gesetzgebungsperioden der LT nicht synchron laufen, erfolgt der Wechsel der Mitglieder des BR nicht auf einmal, sondern länderspezifisch fortlaufend.“*¹²⁵ Einen Akt der Auflösung oder Neukonstituierung gibt es nicht, wodurch die Gliederung der Arbeitszeiten in Gesetzgebungsperioden entfällt (Prinzip der Partialerneuerung).¹²⁶ *„Der Bundesrat tagt in Permanenz“.*¹²⁷

Die Mitglieder der Länderkammer sind vom Landtag nach dem Grundsatz der Verhältniswahl zu bestimmen. Dabei muss wenigstens ein Mandat der an Sitzen zweitstärksten Landtagspartei zufallen. Haben zwei oder mehrere Parteien eine gleich hohe Anzahl an Landtagssitzen, entscheidet die Zahl der Wählerstimmen bei der letzten Wahl (Art 35 Abs 1 B-VG). Die Zusammensetzung des Bundesrates folgt sohin

¹²² Bachmann in Rill-Schäffer-Kommentar, 10. Lfg, Art 34 B-VG, Rz 8.

¹²³ Fallend in Dachs ua, Handbuch, 1032.

¹²⁴ Bachmann in Rill-Schäffer-Kommentar, 10. Lfg, Art 34 B-VG, Rz 9.

¹²⁵ Adamovich ua, Staatsrecht II², Rz 22.003.

¹²⁶ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 418.

¹²⁷ Ucakar/Gschiegl, Politisches System³, 114.

„der Logik des doppelten Proporz“¹²⁸. Sie orientiert sich sowohl an der Bürgerzahl wie auch am Stärkeverhältnis der Parteien im Landtag. Daraus folgt, dass sich die im Nationalrat vorherrschenden Stärkeverhältnisse im Bundesrat im Wesentlichen widerspiegeln:¹²⁹ Die SPÖ verfügt im Nationalrat über 52 und im Bundesrat über 22 Sitze. Das entspricht einem Anteil von 28% der Sitze im Nationalrat und 36% der Sitze im Bundesrat. Der ÖVP gehören 47 Nationalräte und 25 Bundesräte an (26% bzw 41%). Zur FPÖ als größter Oppositionsfraktion zählen 40 Abgeordnete im Nationalrat und neun im Bundesrat (22% bzw 15%). Die Grünen sind mit 24 bzw vier Mandataren im Parlament vertreten (13% bzw 7%). Die Koalitionsregierung aus SPÖ und ÖVP kann sich somit auf eine satte Mehrheit von 47 Bundesratssitzen stützen. Das sind 77% aller Sitze. Daran zeigt sich mehr als deutlich, dass der Bestellungsmodus des Bundesrates eine Ursache für ein viel kritisiertes Phänomen ist – dem *Gleichschritt der zweiten Kammer mit der Regierungsmehrheit* im Nationalrat.

Die Mitglieder des Bundesrates müssen nicht dem Landtag angehören, der sie wählt. Sie müssen jedoch zum Landtag wählbar sein (Art 35 Abs 2 B-VG). In Bezug auf die Wählbarkeit haben die Landesgesetze am Bundesverfassungsrecht Anleihe zu nehmen. Die Länder dürfen nämlich keine Vorschriften erlassen, die strengere Regelungen hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts zu den Landtagen vorsehen, als die Bundesverfassung für die Wahlen zum Nationalrat (Art 95 Abs 2 B-VG).

11.3. Ersatzmitgliedschaft

Der Gesetzgeber hat – als Reaktion auf die Judikatur des VfGH – für den Fall Vorsorge getragen, dass Bundesräte während der laufenden Gesetzgebungsperiode ihres Landtages ausscheiden. Erlischt das Bundesratsmandat, etwa weil der Abgeordnete darauf verzichtet oder weil der VfGH den Mandatsverlust ausspricht, rückt dessen Ersatzmann nach (§ 1 Abs 2 und § 3 GO-BR). Hinsichtlich der Person des nachrückenden Mitglieds besteht *keine Dispositionsbefugnis* des jeweiligen Landtages.¹³⁰ Dem ausscheidenden Bundesrat hat sein Ersatzmann nachzufolgen. Dieser übernimmt „im Moment des Erlöschens des Mandats“¹³¹ die Funktion des zu ersetzenden Abgeordneten. Können beide das Amt des Bundesrates nicht ausüben, hat für dieses Man-

¹²⁸ Ucakar/Gschiegl, Politisches System³, 114.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 417.

¹³¹ Bachmann in Rill-Schäffer-Kommentar, 10. Lfg, Art 34 B-VG, Rz 9.

dat eine Nachwahl zu erfolgen. Seine Freilassung wäre verfassungswidrig, zumal die Bundesverfassung die Zahl der Bundesratsmitglieder zwingend festsetzt.¹³²

*Bachmann*¹³³ weist darauf hin, dass das Nachrücken von Ersatzmitgliedern in der Praxis „sehr selten“ vorkomme. Diese verzichten zumeist auf das Eintreten in die Länderkammer. Vor allem bei Rückritten von Bundesräten nehmen sie in Absprache mit dem ausscheidenden Abgeordneten ihr Mandat nicht an, um so eine Ersatzwahl im Landtag möglich zu machen. Eine Vorgehensweise, die im rechtswissenschaftlichen Schrifttum als zulässig angesehen werde.

11.4. Änderungen in der Zusammensetzung

Der VfGH¹³⁴ hat unter Hinweis auf das Bundesgesetzblattgesetz ausgesprochen, dass die Zusammensetzung des Bundesrates zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Entschließung des Bundespräsidenten mit dieser übereinstimmen müsse. Andernfalls seien alle vom Bundesrat gesetzten Akte als verfassungswidrig zu qualifizieren.

Das angesprochene Erkenntnis Nr 2514 erging zu einem Verfahren über die Aberkennung des Bundesratsmandats eines niederösterreichischen Abgeordneten. Im Antrag des Bundesrates wurde ausgeführt, dass der Bundespräsident die Zahl der von den Ländern in den Bundesrat zu entsendenden Mitglieder neu festgelegt habe. Aus der Entschließung gehe hervor, dass das Bundesland Niederösterreich seinen zehnten Sitz verliere, während das Land Oberösterreich einen siebenten Sitz gewinne. Niederösterreich hat den Standpunkt eingenommen, dass die veränderte Mandatszahl erst nach Ablauf der aktuellen Gesetzgebungsperiode des niederösterreichischen Landtages zu berücksichtigen sei und somit weiterhin über zehn Mandate verfüge.

Der VfGH¹³⁵ hat hingegen festgestellt, dass Art 34 B-VG „die grundlegende Norm über die Zusammensetzung des Bundesrates [ist], die unter allen Umständen gewahrt [...] werden muss“. Art 35 B-VG, der anordnet, dass die Mitglieder des Bundesrates für die Dauer der Gesetzgebungsperiode des Landtages gewählt werden, enthalte lediglich Ausführungsbestimmungen zu Art 34. Ändert sich die Zahl der Bundesratssitze, die einem Land zustehen, könne Art 35 daher „nur im Rahmen der dem Land fortan gebührenden Vertretung im Bundesrat Geltung beanspruchen“.

¹³² VfGH, Slg 788/1927.

¹³³ Rill-Schäffer-Kommentar, 10. Lfg, Art 34 B-VG, Rz 9.

¹³⁴ Slg 2514/1953.

¹³⁵ Ibid.

Die Bundesverfassung regelt nicht wie die EntschlieÙungen umzusetzen sind. Eine Totalerneuerung des Bundesrates lehnt der VfGH¹³⁶ jedenfalls ab. Es sei weder die Gesamtheit der Bundesratsmandate neu zu besetzen, noch seien sämtliche Mitglieder neu zu nominieren, die von jenen Landtagen gewählt wurden, die zur Umsetzung der EntschlieÙung aufgerufen sind. Eine totale Erneuerung sei nur möglich, wenn alle Mitglieder und Ersatzmitglieder bzw sämtliche Mitglieder und Ersatzmitglieder der betroffenen Länder freiwillig auf ihre Mandate verzichten. Nur dann können die Landtage wie nach einer Landtagswahl über die Bundesratssitze beschließen.

Hat ein Land nach der EntschlieÙung des Bundespräsidenten eine größere Zahl an Bundesratsmitgliedern zu entsenden als bisher, muss im Landtag eine Zusatzwahl stattfinden. Dabei muss eine Wahl der Bundesräte wie nach der Neukonstituierung des Landtages fingiert werden. Die regulär gewählten Bundesräte sind in diesem Wahlverfahren auf die Gesamtzahl der dem Land zustehenden Bundesratsmitglieder anzurechnen.¹³⁷ Verringert sich die Zahl der zu entsendenden Abgeordneten, verlieren die Mitglieder und Ersatzmitglieder ihr Mandat, die „auf den letzten im früheren Zeitpunkt noch zur Besetzung gelangten, nunmehr dem Land aber nicht mehr gebührenden Stellen als gewählt erklärt wurden“¹³⁸. Damit scheiden jene aus dem Bundesrat aus, die vom betreffenden Landtag als letzter, vorletzter, vorvorletzter usw gewählt wurden.¹³⁹ Der Verlust des Mandats tritt unmittelbar aufgrund des Art 34 Abs 2 B-VG, dh ex constitutione, ein ohne dass es den Ausspruch des Mandatsverlusts durch den VfGH braucht.¹⁴⁰

11.5. Die Verkleinerung des Bundesrates 2013

Auf Basis der Registerzählung 2011 hat der Bundespräsident die Zahl der Bundesratssitze jüngst mit 61 festgesetzt¹⁴¹ – eine Änderung, die zu Lasten des Bundeslandes Oberösterreich ging. Dieses ist fortan nur mehr mit zehn statt mit elf Abgeordneten in der Länderkammer vertreten. Als zuletzt gewählter Abgeordneter hat der ÖVP-Politiker und Linzer Rechtsanwalt *Fürlinger* sein Mandat per 13. August 2013

¹³⁶ Slg 2514/1953.

¹³⁷ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 417.

¹³⁸ VfGH, Slg 2514/1953.

¹³⁹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 294.

¹⁴⁰ VfGH, Slg 2514/1953.

¹⁴¹ BGBl II Nr 237/2013.

verloren. Diese Veränderung in der Zusammensetzung des Bundesrates ist deshalb bemerkenswert, weil die Bevölkerungszahl seit der vorhergehenden Volkszählung signifikant gestiegen ist. So hat die Statistik Austria zum 31. Oktober 2011 8,4 Millionen Einwohnern gezählt und einen Anstieg der Gesamtbevölkerungszahl von 4,6% gegenüber dem 15. Mai 2001 festgestellt. Das entspricht einem Zuwachs von rund 370.000 Menschen.¹⁴² Dieser Umstand veranschaulicht, dass das in Art 34 B-VG umschriebene Verfahren zur Ermittlung der den Ländern zustehenden Bundesratssitze nicht mit der gesamtösterreichischen Bevölkerungszahl harmoniert. Ein Anstieg der Bevölkerung kann auch eine Verringerung der Bundesratssitze zur Folge haben.

12. Die Rechtsstellung der Bundesratsabgeordneten

Die rechtliche Stellung der Bundesräte ist jener der Nationalräte nachgebildet.¹⁴³ Gem Art 56 B-VG agieren die Mitglieder des Bundesrates weisungsunabhängig und dürfen von ihren Landtagen nicht abgewählt werden. Sie sind Träger des *freien Mandats*,¹⁴⁴ das jedoch durch eine strenge Fraktionsdisziplin eingeschränkt ist.

*Fallend*¹⁴⁵ ist der Ansicht, dass der Fraktionszwang der Bundesräte gerade in der fehlenden Weisungsbindung (gegenüber den Ländern) grundgelegt sei. Diese erlaube es den Parlamentsparteien ihre Abgeordneten aus beiden Kammern in einem Klub zusammenzufassen und im Rahmen gemeinsamer Klubsitzungen „auf Linie zu bringen“. Daraus erkläre sich, dass die Bundesräte im Plenum nach Partei- und nicht nach Länderzugehörigkeit gruppiert sitzen und Debattenbeiträge im Namen der Partei und nicht im Namen des entsendenden Bundeslandes geleistet werden.

Fallend ist beizupflichten. Wenngleich das freie Mandat ein koordiniertes Abstimmungsverhalten der Abgeordneten der Idee nach nicht begünstigt – und daher die Wurzeln für den Klubzwang im Nationalrat nicht dort zu suchen sind –, wäre ein abgestimmtes Handeln der im selben Klub zusammengeschlossenen Bundesräte nicht möglich, wenn sie von ihren Landtagen unterschiedliche Weisungen erhielten.

¹⁴² Siehe den Überblick über den Bevölkerungsstand nach der Registerzählung 2011 auf der Webseite der Statistik Austria, abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerungsstand/index.html (5.11.2013).

¹⁴³ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 295.

¹⁴⁴ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 423.

¹⁴⁵ in *Dachs* ua, Handbuch, 1032.

Bundesräte genießen Immunität nach jenen Regeln, die für die Abgeordneten des Landtages gelten, der sie entsendet hat (Art 58 B-VG). Diese umfasst die *berufliche* und die *außerberufliche Immunität* wie sie die Bundesverfassung für Mitglieder des Nationalrates garantiert (96 Abs 1 B-VG).¹⁴⁶ Berufliche Immunität meint, dass die Bundesräte wegen ihres Abstimmungsverhaltens niemals und wegen der in ihrem Beruf gemachten mündlichen oder schriftlichen Äußerungen nur vom Bundesrat verantwortlich gemacht werden können (Art 57 Abs 1 B-VG sinngemäß). Man spricht von der *Rede- und Abstimmungsfreiheit*.¹⁴⁷ Schweift der Abgeordnete in einer Sitzung vom Thema ab oder äußert er sich beleidigend oder unanständig, ist ihm vom Präsidenten des Bundesrates „lediglich“ ein *Ruf zur Sache* oder ein *Ruf zur Ordnung* zu erteilen. In letzter Konsequenz ist dem Mandatar das Wort zu entziehen. Von jeder straf-, zivil- und verwaltungsstrafrechtlichen Verantwortlichkeit ist der Abgeordnete insoweit frei, als es den Kern seiner parlamentarischen Tätigkeit betrifft. Die berufliche Immunität ist ein persönlicher Strafausschlussgrund.¹⁴⁸

Die außerberufliche Immunität schützt die Bundesräte vor Verhaftungen, Hausdurchsuchungen und sonstigen behördlichen Verfolgungshandlungen wegen einer strafbaren Handlung (sog *Verfolgungsfreiheit*).¹⁴⁹ Soweit es Verhaftungen und Hausdurchsuchungen betrifft, sind Verfolgungsmaßnahmen nur mit Zustimmung des Landtages zulässig, der den zu verfolgenden Bundesratsabgeordneten entsandt hat.¹⁵⁰ Alle übrigen Verfolgungshandlungen bedürfen keiner Zustimmung des Landtages, sofern die strafbare Handlung, die dem Abgeordneten vorgeworfen wird, offensichtlich in keinem Zusammenhang mit dessen politischer Tätigkeit steht. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass die Verfolgung wegen strafbarer Handlungen, die einen Zusammenhang mit dem politischen Wirken des Mandatars aufweisen, zustimmungspflichtig ist.¹⁵¹ Die außerberufliche Immunität ist ein prozessuales Verfolgungshindernis, sodass die Verfolgung nach Ablauf des Abgeordnetenmandats statthaft ist.¹⁵²

¹⁴⁶ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 423.

¹⁴⁷ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 413.

¹⁴⁸ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 364.

¹⁴⁹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 414 f.

¹⁵⁰ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 369, 423.

¹⁵¹ aaO, Rz 365 f.

¹⁵² aaO, Rz 368.

D. DER BUNDESRAT IN DER VERFASSUNGSWIRKLICHKEIT

13. Besetzung des Bundesrates

Will man die Zusammensetzung der Länderkammer beleuchten, rücken die Lebensläufe der Abgeordneten ins Blickfeld. Von Interesse ist, welche politischen Funktionen diese vor und nach ihrer Tätigkeit im Bundesrat ausgeübt haben. Hierzu sei festgestellt, dass über die Bedeutung der Ernennung zum Bundesrat für den Karriereverlauf eines Politikers höchst unterschiedliche Ansichten bestehen.

Viele sehen in der Tätigkeit im Bundesrat ein *Sprungbrett* für höhere, einflussreichere politische Ämter. In der Tat ist die Liste derer, die als Bundesräte (erstmal) bundespolitische Erfahrung sammelten, prominent besetzt. Ihr gehören mit *Gusenbauer* (Bundesrat von 1991 bis 1993) ein ehemaliger Bundeskanzler, mit *Spindelegger* ein amtierender Vizekanzler (1992 bis 1993) und mit *Riess-Passer* (1991-1994) eine ehemalige Vizekanzlerin an. In den Lebensläufen späterer Regierungspolitiker stellt die Tätigkeit als Bundesrat jedoch nur eine Zwischenstufe in der Karriereleiter dar. Typischerweise folgt dem Abgeordnetenmandat im Bundesrat die Wahl in den Nationalrat. Eine Ausnahme stellt in dieser Hinsicht die Ernennung *Klugs* zum Bundesminister für Landesverteidigung und Sport dar. Dieser qualifizierte sich durch seine Arbeit als Vorsitzender der SPÖ-Bundesratsfraktion „direkt“ für sein Amt.

Manche führen ins Treffen, dass die zweite Kammer den Landesparteien auch als *politische Versorgungseinrichtung* willkommen sei. Für einige Abgeordnete ist der Bundesrat tatsächlich als letzte politische Karrierestation gedacht. Erinnert sei an den ehemaligen Kärntner Landeshauptmann *Dörfler*, der nach herben Verlusten bei der Kärntner Landtagswahl 2013 – drei von vier freiheitlichen Regierungssitzen gingen verloren – für keine Landesfunktion mehr vorgesehen war. Er wechselte in der Folge, wohl um die letzten Jahre bis zur Pensionierung zu überbrücken, in den Bundesrat. Dabei entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, dass sich *Dörfler* während seiner Amtszeit als Landeshauptmann für die Abschaffung der Länderkammer stark gemacht hat.¹⁵³

¹⁵³ Kärnten: Abschaffung des Bundesrates, APA/OTS-Presseaussendung vom 14.2.2012, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120214_OT0063/kaernten-abschaffung-des-bundesrates (5.11.2013).

In der öffentlichen Debatte wird häufig übersehen, dass einige Abgeordnete die Funktion des Bundesrates über viele Jahre hinweg mit großem persönlichen Einsatz ausüben bzw ausgeübt haben, ohne sie als Sprungbrett oder politisches Ausgedinge zu sehen. Hierzu gehören bspw *Bieringer*, *Konecny*, *Schambeck* und *Weiss*, die der Länderkammer mehrere Jahrzehnte als Abgeordnete und teils als Präsidenten zur Verfügung standen.

14. Die Gesetzgebungsfunktion des Bundesrates

14.1. Einsprüche

¹⁵⁴Von seinem Recht, Gesetzesbeschlüsse zu beeinspruchen, macht der Bundesrat selten Gebrauch. Zwischen Dezember 1945 und Oktober 2013 hat er 137 Einsprüche erhoben. In 114 Fällen hat sich der Nationalrat mittels Beharrungsbeschlusses darüber hinweggesetzt, in zwölf Fällen hat er auf das Veto mit einer Änderung des Gesetzes reagiert. Elf Mal blieb eine Reaktion aus. Damit hat der Bundesrat – in fast 68 Jahren – durchschnittlich zwei Einsprüche pro Jahr erhoben. Dem stehen alleine in der XXIV. Gesetzgebungsperiode rund 840 Beschlüsse des Nationalrates gegenüber, von denen sich die wenigsten der Mitwirkung durch den Bundesrat entziehen (Art 42 Abs 5 B-VG).¹⁵⁵ Einsprüche der zweiten Kammer sind somit *absolute Ausnahmefälle*.

Die Einsprüche sind auf die Gesetzgebungsperioden unterschiedlich verteilt. Gegen Beschlüsse unter Großen Koalitionen wurden signifikant weniger Einwände erhoben als gegen solche unter einer SPÖ- oder ÖVP-Alleinregierung. Die meisten in einer Gesetzgebungsperiode erhobene Einsprüche richteten sich gegen Gesetze, die unter einer Regierung mit freiheitlicher Beteiligung beschlossen wurden.

Zwischen Dezember 1945 und März 1966 gab es in mehr als 20 Jahren einer ÖVP-SPÖ-Regierung 16 Einsprüche.¹⁵⁶ Im Zeitraum zwischen Dezember 1986 und

¹⁵⁴ Die Daten betreffend die Einsprüche des Bundesrates sind einer tabellarischen Aufstellung entnommen, die die Parlamentsdirektion dem Verfasser zur Verfügung gestellt hat. Sie ist dieser Arbeit als Anhang angeschlossen und auf Seite ix nachzuschlagen.

Für den Beobachtungszeitraum von September bis Oktober 2013 wurde auf Zahlenmaterial zurückgegriffen, welches das Parlament auf dessen Homepage veröffentlicht hat: www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Bundesrat – Beschlüsse.

¹⁵⁵ Siehe auch hier den Webauftritt des Parlaments, Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Nationalrat – Beschlüsse.

¹⁵⁶ Bis November 1947 gehörte außerdem die KPÖ einer Konzentrationsregierung aus Christlich-sozialen, Sozialisten und Kommunisten an.

Oktober 1999 hat der Bundesrat gegen Gesetzesbeschlüsse unter SPÖ-geführten Großen Koalitionen zwei Vetos erhoben – in knapp mehr als 19 Jahren. In der XXIII. Gesetzgebungsperiode wurden zwei Gesetze beeinsprucht, in der ungleich längeren XXIV. Gesetzgebungsperiode – sie dauerte fünf Jahre – kein einziges. Im Ergebnis hat der Bundesrat in der gesamten Zweiten Republik nicht mehr als 20 Einsprüche gegen Gesetze der Großen Koalition erhoben. Ausgerechnet sie aber waren überdurchschnittlich erfolgreich. In nur fünf Fällen hat der Nationalrat einen Beharrungsbeschluss gefasst, zuletzt am 12. Dezember 1957. Bei zehn Gesetzen wurden Änderungen vorgenommen, auf fünf Einsprüche hat der Nationalrat nicht reagiert.

Mehr als doppelt so viele Einsprüche, und zwar 46, entfielen auf die Zeit der Alleinregierungen von März 1966 bis Mai 1983. Zwölf wurden gegen Gesetze erhoben, die unter der Regierung *Klaus II* beschlossen wurden, 34 gegen Gesetze unter den Regierungen *Kreisky I bis IV*. Die Einsprüche gegen Gesetzesbeschlüsse unter Alleinregierungen blieben weitgehend erfolglos. Bei 46 Vetos beharrte der Nationalrat 41 Mal auf sein Gesetz. Fünf Mal hat er von seinem Gesetzgebungsvorhaben abgesehen. Inhaltliche Änderungen der beeinspruchten Gesetze gab es keine.

Gegen Gesetzesbeschlüsse, die Koalitionen mit Beteiligung der FPÖ vorgelegt haben, wurden in Summe 71 Einsprüche erhoben. Davon fallen 47 in die XVI. Gesetzgebungsperiode (Regierung *Sinowatz*) und 24 in der XXII. Gesetzgebungsperiode (*Schüssel II*). In der XXI. Gesetzgebungsperiode (*Schüssel I*) hat der Bundesrat kein einziges Veto eingelegt. In 68 Fällen hat der Nationalrat einen Wiederholungsbeschluss gefasst. Nur zwei Mal kam es zu einer Abänderung des ursprünglichen Gesetzes. Einmal gab es keine Reaktion des Nationalrates.

14.2. Zustimmungrechte

Dem absoluten Veto des Bundesrates kommt in der Praxis keine Bedeutung zu. Bis heute hat er davon nicht Gebrauch gemacht. Es betrifft dies alle Zustimmungrechte, auch das Korrektiv für Kompetenzverschiebungen des Art 44 Abs 2 B-VG.¹⁵⁷

Schefbeck erklärt diesen Umstand damit, dass der zu erwartende Widerstand der Länderkammer gegen ein Gesetzesvorhaben schon auf das Agenda Setting (der Bundesregierung) ausstrahlt, sodass „ein zustimmungsbedürftiges Projekt, das im Bundes-

¹⁵⁷ Zu diesem Ergebnis führt eine Durchsicht der Indizes (Sachregister) zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates und des Bundesrates, einsehbar in der Bibliothek des Parlaments.

rat keine Zustimmung finden würde, [bereits in einer frühen Phase des Gesetzgebungsverfahrens] wieder von der politischen Agenda genommen wird“¹⁵⁸.

Diese Ansicht verkennt das politische Gewicht des Bundesrates. Zwar kann die Aussicht auf die Versagung der Zustimmung bei der Entscheidung, ob das fragliche Gesetzesvorhaben weiter verfolgt werden soll, ein Erwägungsgrund sein. Gleichwohl ist es weniger das drohende Veto, das die Weiterverfolgung eines Projekts nicht lohnend macht, als vielmehr dessen Ablehnung durch andere Akteure wie zB die Landeshauptleute. Der Grund für die Nicht-Ausübung der Zustimmungsrechte liegt hauptsächlich darin, dass die meisten Gesetzesvorhaben mit hohen Ländervertretern abgestimmt und die Interessen der Bundesländer angemessen berücksichtigt werden, sodass keine Veranlassung für den Bundesrat besteht, sich einem von den Ländern akzeptierten Gesetz in den Weg zu stellen. Schefbecks Charakterisierung des Bundesrates als „fleet in being“¹⁵⁹ ist daher etwas zu wohlwollend.

Schließlich gilt für die Zustimmungsrechte das zum suspensiven Veto Gesagte. Nach Schefbeck¹⁶⁰ wirke sich die „fraktionelle[] Verbundenheit der jeweils der gleichen Partei angehörenden Mitglieder der beiden Organe der Bundesgesetzgebung“ auch auf die Wahrnehmung des absoluten Vetorechts aus. Die „Einbeziehung des Bundesrates in den Geltungsbereich des jeweiligen Koalitionsübereinkommens“ garantiere außerdem, dass sich die Koalitionsparteien im Bundesrat nicht überstimmen. Mit der Verweigerung der Zustimmung zu Gesetzesbeschlüssen sei somit nur in Zeiten zu rechnen, in denen die politischen Mehrheiten in Nationalrat und Bundesrat divergieren.

14.3. Gesetzesinitiativen

Obwohl das Recht zur Gesetzesinitiative zu den wichtigsten Aufgaben eines parlamentarischen Organs zählt, blieb es dem Bundesrat lange Zeit vorenthalten. Erst mit der Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1988¹⁶¹ hat es der Verfassungsgesetzgeber einer Mehrheit im Bundesrat zugestanden, *eigenständig* Anträge auf Erlassung von Gesetzen im Nationalrat einzubringen. Bis zu diesem Zeitpunkt konnte der Bundesrat Gesetzesanträge lediglich „durch Vermittlung der Bundesregierung“ stellen (Art 41

¹⁵⁸ Schefbeck in Dachs ua, Handbuch, 154.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ BGBl Nr 341/1988.

Abs 1 B-VG idF BGBl Nr 125/1988). 1992 wurde das Initiativrecht ausgeweitet, indem bereits ein Drittel der Bundesräte tätig werden durfte.¹⁶²

Die Länderkammer hat ihr Antragsrecht einige Male genützt. Dennoch ist die Zahl der von ihr eingebrachten Gesetzesentwürfe überschaubar geblieben. Insgesamt können seit ihrem Bestehen 49 Initiativen gezählt werden. Zwölf davon gehen auf einen Drittelantrag zurück. Bis zur X. Gesetzgebungsperiode hat der Bundesrat überhaupt keinen Gesetzesantrag eingebracht. Auch die XI. und die XIII. Gesetzgebungsperiode gingen ohne Gesetzesinitiative des Bundesrates zu Ende. Die meisten bisher eingebrachten Anträge, nämlich sieben, wurden in der XVIII. Gesetzgebungsperiode gestellt. Die XIV. und die XX. Gesetzgebungsperiode schlugen mit jeweils sechs Initiativen zu Buche. In der vergangenen Legislaturperiode hat der Bundesrat drei Gesetzesanträge eingebracht, darunter die Lissabon-Begleitnovelle 2010, die die Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten gestärkt hat.¹⁶³ Mit *Pelinka/Rosenberger* ist folgerichtig festzustellen, dass die Initiativen des Bundesrates „keine signifikante Bedeutung für die Gesetzgebung“¹⁶⁴ haben.

Die Anträge der zweiten Kammer erlangen in den seltensten Fällen Gesetzescharakter. Bei der überwiegenden Zahl der Initiativen wird rasch deutlich, dass sich keine Mehrheit im Nationalrat findet, die im Sinne des Bundesrates beschließen würde. Zahlreiche Initiativen kommen über das Ausschussverfahren gar nicht hinaus. Alleine in den letzten fünf Legislaturperioden hat der Nationalrat 16 von 18 Vorschläge des Bundesrates nicht aufgegriffen. Diese sind bereits in einem frühen Stadium des Nationalratsverfahrens verworfen worden.¹⁶⁵

15. Die Kontrollfunktion des Bundesrates

In der Praxis bedeutsamer als das Initiativrecht des Bundesrates ist dessen Befugnis, die Amtsführung der Bundesregierung zu kontrollieren. Zwar ist es der zweiten Kammer nicht gestattet, Untersuchungsausschüsse einzurichten und auch der Rech-

¹⁶² BGBl Nr 276/1992.

¹⁶³ Zu diesen Zahlen siehe die Tabelle auf Seite ix sowie www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Bundesrat – Gesetzesanträge des Bundesrates.

¹⁶⁴ Österreichische Politik³, 129.

¹⁶⁵ Siehe die Angaben zum Status der Gesetzesvorhaben unter www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Bundesrat – Gesetzesanträge des Bundesrates.

nungshof ist ein Organ des Nationalrates;¹⁶⁶ Allerdings bildet das Interpellationsrecht der 61 Bundesräte einen wichtigen Bestandteil der parlamentarischen Kontrolle als „notwendige Feedbackschleife, welche die Bindung der Vollziehungsorgane an die zu vollziehenden Gesetze prozedural vermitteln soll“¹⁶⁷.

Alleine in der XXIV. Gesetzgebungsperiode waren 311 schriftliche und 203 mündliche Anfragen an die Bundesregierung zu verzeichnen. In der kurzen XXIII. Gesetzgebungsperiode waren es immerhin 185 bzw 104. In der Zeit der schwarz-blauen/schwarz-orangen Bundesregierungen wurden diese Zahlen klar übertroffen: An die Regierung *Schüssel I* – sie war von Februar 2000 bis Februar 2003 im Amt – wurden rund 370 schriftliche und 194 mündliche Anfragen gerichtet, an die Bundesregierung *Schüssel II* gar 412 bzw 265. In der XX. Gesetzgebungsperiode (*Klima I*) wurden 509 schriftliche und 476 mündliche Anfragen von Bundesräten registriert.¹⁶⁸

*Schefbeck*¹⁶⁹ streicht heraus, dass es hinsichtlich der Kontrollfunktion des Nationalrates „zu einer intraparlamentarischen Funktionsdifferenzierung zwischen struktureller Majorität und Minorität“ gekommen sei. Da die Parlamentsmehrheit in einem parlamentarischen Regierungssystem hinter der Regierung stehe, fallen die Kontrollaufgaben, „schwerpunktmäßig den oppositionellen Fraktionen zu“.

Nichts anderes gilt für den Bundesrat. Auch dessen Kontrolltätigkeit wird vom Gegensatz zwischen Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit bestimmt. Die *Zahl der Anfragen* liefert einen ersten Beleg hierfür. Stellt man die Zahl der Sitze, die auf die Opposition entfallen, der Zahl der Anfragen gegenüber, zeigt sich, dass die Oppositionsabgeordneten das Instrument der parlamentarischen Anfrage intensiver nützen als die Bundesräte der Regierungsparteien. So entfielen in der XXIV. Gesetzgebungsperiode 166 schriftliche Anfragen auf die 47 Regierungsabgeordneten und 184 auf die 14 Oppositionsabgeordneten – eine Differenz von nur 18 Anfragen.¹⁷⁰

¹⁶⁶ *Schefbeck* in *Dachs* ua, Handbuch, 160.

¹⁶⁷ aaO, 158.

¹⁶⁸ Siehe www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Bundesrat – Anfragen.

¹⁶⁹ in *Dachs* ua, Handbuch, 158; Beachte auch *Konrath* in *Ehs* ua, Politik und Recht, 117 („Regierung und Regierungspartei(en) als Handlungsverbund“).

¹⁷⁰ Siehe abermals www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Bundesrat – Anfragen. Gemeinsame Anfragen von Abgeordneten aus verschiedenen Parteien wurden nicht berücksichtigt.

Die großen Unterschiede zwischen Regierung und Opposition in der Ausübung des Interpellationsrechts liegen in der Natur der Sache. Für jene Abgeordneten, die Angehörige einer Regierungspartei sind, bedeutet die Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte in gewisser Weise die Kontrolle ihrer selbst. Es ist ihre Politik, die kritisch hinterfragt wird.¹⁷¹

Noch deutlicher wird das politische Wettbewerbsverhältnis zwischen Regierung und Opposition, wenn man die *Qualität der Fragen* in Augenschein nimmt. Während die Abgeordneten der Regierungsfractionen überwiegend wohlwollend formulieren und damit den Zweck der parlamentarischen Kontrolle häufig verfehlen, fallen die Fragen der Oppositionsabgeordneten kritischer aus. Nicht selten wird mit Anfragen aus den Reihen der Regierungsfractionen gar das Ziel verfolgt, dem eigenen Bundesminister in die Hände zu spielen und diesem die positive Darstellung seiner Arbeit vor dem Bundesratsplenum zu ermöglichen.¹⁷² Umgekehrt wird das Fragerecht von Oppositionsabgeordneten gerne dazu eingesetzt, öffentlich Kritik an der Bundesregierung zu üben. Ein echtes Erkenntnisinteresse verbinden sie mit ihrer Frage oft nicht. Die parlamentarische Interpellation verliert in diesen Fällen den Charakter eines Kontrollinstruments.

16. Die Tribünenfunktion des Bundesrates

16.1. Abgeordnete

Die Arbeit der Bundesräte wird von der (Medien-)Öffentlichkeit weniger stark wahrgenommen als die ihrer Kollegen im Nationalrat. Auftritte vor dem Bundesratsplenum bleiben den meisten Politikbeobachtern überhaupt verborgen. Obwohl der Bundesrat durch die Live-Übertragungen seiner Debatten auf ORF III eine Aufwertung erfahren hat, konzentriert sich das Interesse der Medien auf die Plenarsitzungen des Nationalrates. Nationalratsabgeordnete erreichen mit ihren Reden daher einen weitaus größeren Personenkreis als die Abgeordneten zum Bundesrat.

Nach Meinung von *Pelinka/Rosenberger*¹⁷³ ist die schwach ausgeprägte Tribünenfunktion darauf zurückzuführen, dass der Bundesrat zeitlich nach dem Nationalrat tätig wird und die Mitglieder beider Kammern in denselben Klubs zusammengefasst

¹⁷¹ Vgl. *Schefbeck* in *Dachs* ua, Handbuch, 158.

¹⁷² *Pelinka/Rosenberger*, Österreichische Politik³, 133.

¹⁷³ aaO, 118.

sind. Die Bundesräte bringen dieselben Argumente vor, die von Kollegen ihrer Fraktion zuvor schon im Nationalrat ins Treffen geführt worden sind. Die Debatten in der Länderkammer seien nicht mehr als *„die Wiederholung der Debatten im Nationalrat“*, wodurch *„die Tribünenfunktion des Bundesrates wesentlich entwertet“* werde.

Ob eine stärkere Akzentuierung der Länderinteressen in der Bundesratsdebatte diese für die (Medien-)Öffentlichkeit attraktiver machen würde, sei dahingestellt. Die schwach ausgeprägte Tribünenfunktion des Bundesrates ist wohl besser durch seine reduzierte Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion zu erklären. So fallen die Befugnisse des Bundesrates in Sachen Gesetzgebung und Kontrolle nach Zahl und Gewicht hinter jene des Nationalrates zurück (keine Möglichkeit, auf den Inhalt von Gesetzen Einfluss zu nehmen, fehlendes Enquêterecht, keine Verantwortlichkeit der Bundesregierung). Wieso also die Tätigkeit einer parlamentarischen Kammer verfolgen, die keinen nennenswerten Einfluss hat?

16.2. Regierungsmitglieder

§ 37 Abs 3 GO-BR ordnet an, dass den Mitgliedern der Bundesregierung im Rahmen der Debatte jederzeit das Wort zu erteilen ist, sofern es den Gegenstand der Verhandlung betrifft. Gem § 37 Abs 4 GO-BR sind die Mitglieder der Bundesregierung ferner berechtigt, in den Sitzungen des Bundesrates auch zu nicht in Verhandlung stehenden Gegenständen mündliche Erklärungen abzugeben. Die Länderkammer dient den Mitgliedern der Bundesregierung jedoch weit seltener als politische Bühne als der Nationalrat (auch dort haben die Minister das Recht zu sprechen: § 19 Abs 1 und 2 GO-NR). In der XXIV. Gesetzgebungsperiode haben sich die Regierungsmitglieder bis zum 31. Oktober 2013 insgesamt 24 Mal im Nationalrat erklärt, während sie vor dem Bundesrat nur sechs Regierungserklärungen abgegeben haben. In der kurzen XXIII. Gesetzgebungsperiode waren es acht Erklärungen vor dem Nationalrat und zwei vor dem Bundesrat. In der Gesetzgebungsperiode davor wurden 30 Regierungserklärungen vor dem Nationalrat und acht vor dem Bundesrat gezählt.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Siehe www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Nationalrat (Bundesrat) – Regierungserklärungen.

16.3. Landeshauptleute

¹⁷⁵Der Bundesrat ist für die Landeshauptleute keine attraktive Plattform, um auf sich und ihre Tätigkeit aufmerksam zu machen. Diese haben von ihrem Recht, den Verhandlungen des Bundesrates beizuwohnen, in der Debatte das Wort zu ergreifen und sonst mündliche Erklärungen abzugeben (§ 38 GO-BR, *Rederecht*) kaum Gebrauch gemacht – bis zum 31. Oktober 2013 nur 31 Mal. In der XX. Gesetzgebungsperiode, zu deren Beginn das Rederecht etabliert wurde,¹⁷⁶ gab es sieben Erklärungen der Landeshauptleute. Diese Zahl wurde in den zwei nachfolgenden Gesetzgebungsperioden nicht überschritten. Die XXIII. Gesetzgebungsperiode zählt nur drei Erklärungen, die XXIV. wieder sieben. Eine bemerkenswerte Häufung von Reden ist in der XXI. Gesetzgebungsperiode zu verzeichnen (sieben Erklärungen in knapp mehr als drei Jahren). Demgegenüber fällt die Zahl der Erklärungen in der abgelaufenen, auf fünf Jahre verlängerten XXIV. Gesetzgebungsperiode bescheiden aus.

Die Landeshauptleute aller neun Bundesländer haben sich seit der Etablierung des Rederechts im Bundesrat erklärt. Am häufigsten taten dies die Landeshauptleute von Oberösterreich, Steiermark und Salzburg (je fünf Mal), gefolgt vom Landeshauptmann von Vorarlberg (vier Mal). Die Landeshauptleute von Burgenland, Kärnten und Tirol haben je drei Erklärungen abgegeben. Der Landeshauptmann von Niederösterreich hat sich zwei Mal, jener von Wien einmal zu Wort gemeldet.

Insgesamt haben 15 Landeshauptleute gem § 38 GO-BR vor dem Bundesrat Stellung genommen. Am öftesten tat dies *Pühringer* (Oberösterreich). Er sprach fünf Mal. Ihm folgen mit je drei Reden *Klasnic* (Steiermark), *Sausgruber* (Vorarlberg) und *Schausberger* (Salzburg). Je zwei Erklärungen entfallen auf *Burgstaller* (Salzburg), *Haider* (Kärnten), *Niessl* (Burgenland), *Pröll* (Niederösterreich), *van Staa* (Tirol) und *Voves* (Steiermark). *Dörfler* (Kärnten), *Häupl* (Wien), *Platter* (Tirol), *Stix* (Burgenland) und *Wallner* (Vorarlberg) haben ihr Rederecht je einmal ausgeübt.

Die geringe Beliebtheit der Reden nach § 38 GO-BR ist darauf zurückzuführen, dass Auftritte vor dem Bundesrat kaum medialen Widerhall finden. Anders ist es nicht zu erklären, dass die Landeshauptleute ihr Rederecht praktisch ungenützt lassen, obwohl sie im Bundesrat eine positive Atmosphäre vorfinden. Kontroversielle Dis-

¹⁷⁵ Zu den Zahlen in diesem Kapitel siehe www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“ – Alle Verhandlungsgegenstände – Bundesrat – Erklärungen der Landeshauptleute.

¹⁷⁶ BGBl I Nr 50/1996.

kussionen über die, von den Landeshauptleuten vorgetragenen Inhalte, gab es bislang nicht. Deren Erklärungen blieben entweder unwidersprochen oder fanden über alle Parteigrenzen hinweg breite Unterstützung. Außerdem haben sich die Landeshauptleute vor ihrem Landtag und vor der Bevölkerung ihres Bundeslandes zu bewähren, indem sie dem Bund gegenüber auf die Berücksichtigung spezifischer Landesinteressen pochen. Der Bundesrat hat sich jedoch als unfähig erwiesen, diese in den Prozess der Bundesgesetzgebung einzubringen (was wiederum damit zu tun hat, dass die Landeshauptleutekonferenz seine Aufgaben sukzessive an sich genommen hat). Die Bühne der Landeshauptleute ist daher die Landeshauptleutekonferenz.

E. REFORMIEREN ODER ABSCHAFFEN?

17. Stellungnahme

Eine Analyse der Bundesratsaktivitäten legt offen, dass die zweite Kammer von ihren verfassungsmäßigen Befugnissen selten Gebrauch macht. Davon betroffen ist allen voran die Gesetzgebungsfunktion. Einsprüche gegen Gesetzesbeschlüsse sind die Ausnahme. Legt der Bundesrat ein suspensives Veto ein, bleibt dieses in der Regel ohne Erfolg (bisher reagierte der Nationalrat in 83% der Fälle mit einem Beharrungsbeschluss). Ähnlich ist die Situation beim Initiativrecht. Auch dieses übt der Bundesrat restriktiv aus, wohl weil er mit seinen Anliegen nur in wenigen Fällen durchdringt. Seine Gesetzesinitiativen verlaufen zumeist im Sand. Die schlagkräftigste Waffe, das Zustimmungsrecht zu Gesetzen, hat er gar noch nie eingesetzt.

Die augenfällige *Inaktivität des Bundesrates* erlaubt jedoch kein Urteil darüber, ob er zu reformieren oder aus der Verfassungsordnung zu eliminieren ist. Die äußerst geringe Zahl von 137 Einsprüchen hat lediglich Indizcharakter (siehe aber die mediale Diskussion, die vorrangig auf die Zahl der Vetos abzustellen scheint). Weit eher kommt es darauf an, ob der Bundesrat seiner ihm von der Bundesverfassung übertragenen Verantwortung als Vertreter von Länderinteressen nachkommt. Gerade das ist aber anzuzweifeln: Seit der Etablierung des Zustimmungsrechts gem Art 44 Abs 2 B-VG im Jahr 1984 hat der Nationalrat mehrere Gesetze beschlossen, die die Kompetenzen der Länder eingeschränkt haben. Der Bundesrat hat trotz des (vereinzelt) Protests der Bundesländer niemals seine Zustimmung verweigert. Auch in anderen Fällen hat er offensichtliche föderale Bedenken nicht im Rahmen eines Einspruches aufgegriffen, sondern den Gesetzesbeschluss des Nationalrates bestätigt.

Selbst die *Ineffektivität des Bundesrates als Interessensvertretung* der Länder überzeugt als Argument nicht (restlos), um diesen in seiner gegenwärtigen Gestalt in Frage zu stellen. Die Ursache für das Unterbleiben eines Vetos in Fällen, in denen ein solches geboten wäre, liegt im politischen Paarlauf zwischen Nationalrat und Bundesrat. Dieser ist die logische Konsequenz gleicher Mehrheiten in beiden Kammern. Immer werden Parteienvertreter die Funktion des Bundesratsabgeordneten ausüben und ihren ideologischen Überzeugungen nach handeln. Diese sind unabhängig davon, ob man Abgeordneter zum Nationalrat oder zum Bundesrat ist, dieselben. Ergeben sich aus den unterschiedlichen Funktionen ausnahmsweise Auffassungsunterschiede zwischen Nationalratsabgeordneten und Bundesräten der gleichen Partei, finden diese

im Abstimmungsergebnis selten ihren Niederschlag – zu sehr drängen die Klubs auf ein koordiniertes Abstimmungsverhalten ihrer Mitglieder (Fraktionsdisziplin¹⁷⁷). Divergierende Beschlüsse von Nationalrat und Bundesrat sind bei gleichen Mehrheiten in beiden Kammern folglich nicht zu erwarten.¹⁷⁸

Eine Reform des Bundesrates, deren Ziel die stärkere Berücksichtigung von Länderinteressen im Gesetzgebungsverfahren ist, könnte daran kaum etwas ändern. Ideologische Disziplin und Klubzwang sind einer Regulierung nicht zugänglich. Falsch wäre es insb am Bestellungsmodus für Bundesräte anzusetzen, um eine vom Nationalrat verschiedene Zusammensetzung zu provozieren. Dass sich die Oppositionsparteien der Aufgabe des Bundesrates eher bewusst sind als die Regierungsparteien, kann man nicht behaupten. Für sie gelten keine anderen Spielregeln als für die Regierung. Ob der Bundesrat nun aus ideologischer Treue und parteipolitischem Kalkül der verlängerte Arm des Nationalrates oder ein Oppositionsinstrument ist, ist einerlei.

Das meist gleiche Abstimmungsverhalten in beiden Kammern kann auch nicht für eine Abschaffung des Bundesrates ins Treffen geführt werden: Soll ein demokratisches Organ beseitigt werden, weil sich in ihm zu oft dieselben Mehrheiten finden?

Die politische Ideologie prägt die Haltung zu Bundesstaatlichkeit und Föderalismus, sodass die Frage nach dem Vorliegen eines Eingriffs in Länderinteressen je nach Weltanschauung unterschiedlich beantwortet werden kann. Auch über das grundsätzliche Problem, welche die zu wahren Interessen der Bundesländer sind, lässt sich politisch diskutieren. Das Argument, der Bundesrat arbeite ineffektiv, könnte jedoch auch dann weder dessen Reform noch dessen Abschaffung stützen, wenn Länderinteressen objektiv, dh bar jeder ideologischen Meinungsverschiedenheiten, unvertreten blieben (zB bei groben Kompetenzverschiebungen zu Ungunsten der Bundesländer). Die Entscheidung des Bundesrates, keinen Einspruch zu erheben, ist, so unverständlich sie vereinzelt sein mag, immer eine politische. Sie kann durch rechtliche Reformen nicht determiniert werden.

Selbst wenn das objektive Bundesländerinteresse ausschließlicher Entscheidungsmaßstab wäre – ein Gedankenexperiment – könnte der Bundesrat die ihm von

¹⁷⁷ Der von Jenny bevorzugte Begriff des „*Fraktionszusammenhalts*“ ist angesichts der Tatsache, dass abweichende Meinungen nicht nur sehr selten sondern innerparteilich auch höchst ungern gesehen sind, beschönigend: Jenny in Dachs ua, Handbuch, 310.

¹⁷⁸ Siehe Fallend in Dachs ua, Handbuch, 1033, der von der „*parteipolitischen Überformung*“ des Bundesrates spricht.

der Verfassung zuge dachte Rolle als Vertreter von Länderinteressen im Gesetzgebungsprozess nicht sinnvoll ausfüllen. Schon von Verfassungs wegen ist er nämlich mit dermaßen bescheidenen Kompetenzen ausgestattet, dass eine effektive Wahrnehmung von Länderinteressen nicht möglich ist. Damit ist vor allem das suspensive Veto angesprochen. Es ist nahezu völlig wirkungslos. Die Notwendigkeit, Rolle, Funktion und Existenz des Bundesrates zu überdenken, ergibt sich somit unmittelbar aus der Bundesverfassung.

18. Entwicklungsperspektiven des Bundesrates aus Parteiensicht

In diesem Kapitel wird das Augenmerk auf die Positionen der Parteien zur gegenwärtigen und zur zukünftigen Rolle des Bundesrates gelegt. Es wird gezeigt, dass Vertreter aller Parteien ihre Bereitschaft, eine Bundesratsreform in Angriff zu nehmen, bekunden. Konkrete Vorschläge für eine umfassende Neugestaltung der Ländermitwirkung sind jedoch rar und wurden trotz vieler Absichtserklärungen bislang nicht umgesetzt (was auch darauf zurückzuführen ist, dass über den Umgang mit der zweiten Kammer parteiintern oft kein Konsens erzielt werden kann¹⁷⁹).¹⁸⁰

Kurios ist, dass Funktionäre aus sämtlichen Parteien die Abschaffung bzw die Reform des Bundesrates als *gleichwertige Alternativen* ansehen. Besonders prägnant hat dies der Bundesparteiboss der FPÖ, *Strache*, zum Ausdruck gebracht („*Ich sage aufwerten oder abschaffen.*“¹⁸¹). Diese Haltung verwundert, zumal hinter diesen zwei Vorschlägen unterschiedliche Vorstellungen von Föderalismus stehen, die gegensätzlicher nicht sein könnten: Man kann schlecht für eine stärkere Akzentuierung des bundesstaatlichen Prinzips eintreten und gleichzeitig dessen Abbau bewerben.

Im Folgenden werden die Positionen der Regierungsparteien, der Freiheitlichen, der Grünen und des BZÖ skizziert. Mangels verwertbarer Quellen war es nicht möglich, die Haltung des Team Stronach zu berücksichtigen. In dessen Grundsatzpro-

¹⁷⁹ Weiss, JRP 2006, 276.

¹⁸⁰ Siehe in diesem Zusammenhang die Ankündigung von Landeshauptmann *Erwin Pröll*, Niederösterreich werde „[a]b der nächsten Legislaturperiode [...] den Bundesrat nur mehr mit Landtagsabgeordneten beschicken“. Dem sind keine Taten gefolgt. Nach der Landtagswahl 2013 ist kein einziger (!) Abgeordneter auch zum Bundesrat ernannt worden: *Völker*, „Dann wird sich einmal zeigen, wer stärker ist“, Standard, Interview, 18./19.2.2012, 9.

¹⁸¹ NN, Sparpaket: FPÖ gegen Bundesrat-Verkleinerung, Online-Kurier, 14.2.2012, abrufbar unter <http://kurier.at/thema/sparpaket/sparpaket-fpoe-gegen-bundesrat-verkleinerung/768.047> (5.11.2013).

gramm heißt es auf Seite 3 nur lapidar: „Wir wollen Institutionen, die nicht den Bürgern, sondern den Machterhaltern dienen, abschaffen – insbesondere den Bundesrat.“¹⁸² Auch die Neos begnügen sich in ihrem Parteiprogramm mit dem knappen Satz, dass der „Bundesrat zugunsten eines Einkammerparlaments ab[zu]schaffen [ist]“¹⁸³. Eine Feststellung, die zu vage ist, um auf sie näher eingehen zu können.

18.1. Die Regierungsparteien

Bemerkenswert ist, dass die Reform/Abschaffung des Bundesrates eher ein *Oppositionsthema* als ein Regierungsthema ist. Spitzenvertreter der SPÖ und der ÖVP üben sich in Zurückhaltung, wenn es um den Bundesrat geht (Eine Ausnahme bildet der Vorschlag der Regierung, die Länderkammer im Zuge des Sparpakets 2012 zu verkleinern). Das hat offensichtlich mit den Stärkeverhältnissen in der zweiten Kammer zu tun. SPÖ und ÖVP sind dort die tonangebenden Parteien.

Außerdem gilt noch heute, dass ein schwacher Bundesrat der beste Kompromiss zwischen den föderalismusfreundlichen Christlichsozialen und den föderismuskritischen Sozialdemokraten ist. Einerseits ist die Länderkammer, will man den Bundesstaat nicht aufgeben, aus der Verfassungsordnung nicht wegzudenken. Andererseits kann sie Vorhaben des Nationalrates kaum etwas entgegensetzen.

Hinzu kommt, dass die Sozialdemokraten fester in den Bundesländern verankert sind als früher. So gelang es zB Voves 2004 und Burgstaller 2005 die ÖVP nach mehr als 50 Jahren als Landeshauptmannpartei in der Steiermark und in Salzburg abzulösen. Nach der Wahl Kaisers zum Landeshauptmann von Kärnten 2013 hat die SPÖ kurzzeitig sogar fünf Landeshauptleute gestellt. Eine Abschaffung der Länderkammer wird daher auch in den Reihen der SPÖ auf Widerstand stoßen.

Dass der Vorschlag einer Reform/Abschaffung des Bundesrates von den Regierungsparteien stiefmütterlich behandelt wird, überrascht somit nicht. Selbst die Forderungen einflussreicher Vertreter von SPÖ und ÖVP blieben ungehört (wiewohl anzuzweifeln ist, dass sie nicht mit großem Nachdruck formuliert wurden):

¹⁸² Das Grundsatzprogramm des Team Stronach ist auf dessen Webseite als pdf-Dokument downloadbar: <http://www.teamstronach.at/de/programm> (5.11.2013).

¹⁸³ Die Pläne der Neos in der Kategorie „Demokratie“ können auf deren Webseite als pdf-Dokument heruntergeladen werden: <http://neos.eu/plaene/> (5.11.2013).

So hat etwa *Erwin Pröll*¹⁸⁴ – erfolglos – eine größere Reform eingefordert, deren Ziel es sein müsse, „*dass der Bundesrat wieder Zähne bekommt*“. Es brauche, um die „*politische Effizienz*“ der Länderkammer herzustellen, entweder die Einbindung der Landeshauptleute in deren Arbeit oder deren Beschickung durch Landtagsabgeordnete. Auch die dem Bundesrat zur Verfügung stehenden Instrumente seien zu diskutieren („*Die Einspruchsoption [...] ist nett, aber ohne rechtliche Konsequenz.*“).

2005 hat sich SP-Bundesgeschäftsführer *Darabos*¹⁸⁵ für eine Aufwertung der zweiten Kammer ausgesprochen. Die „*radikale Idee*“ einer Abschaffung des Bundesrates hielt er für überlegenswert, sollte eine Entscheidung über dessen Aufwertung bis 2006 nicht gelingen – eine Frist, die längst verstrichen ist.

Von der Abschaffung des Bundesrates ist seitens der SPÖ keine Rede mehr. Verfassungssprecher *Wittmann* erläutert auf Anfrage, dass die „*Sozialdemokratische Parlamentsfraktion für mehr Parlamentarismus eintritt und die Qualität der Arbeit optimieren möchte*“¹⁸⁶. Sie fordert „*eine Stärkung des Bundesrates [...], und dies als parlamentarisches Organ.*“¹⁸⁷ Nach Ansicht der SPÖ müsse der Bundesrat „*seine Arbeit auf die föderalistischen Aspekte hin schärfen und eigenständig dazu Themen setzen*“.¹⁸⁸ Dazu solle er früher in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden: „*Es wäre äußerst positiv, wenn im Rahmen eines Stellungnahmeverfahrens der Bundesrat die föderalistischen Aspekte so rechtzeitig einbringen kann, dass der Nationalrat die Vorschläge des Bundesrates noch im Ausschussverfahren einarbeiten kann.*“¹⁸⁹ Ob dem Bundesrat das Recht zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zugestanden werden soll, lässt die SPÖ ebenso offen wie die Frage nach der Ausweitung des absoluten Vetorechts.¹⁹⁰

¹⁸⁴ *Heigl/Springer*, „Ich mische mich schon ein“, Standard, Interview, 15.12.2011, 9.

¹⁸⁵ Bundesrat: Darabos für Abschaffung, wenn Aufwertung nicht erfolgt, APA/OTS-Presseaussendung vom 29.8.2005, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050829_OTS0081/bundesrat-darabos-fuer-abschaffung-wenn-aufwertung-nicht-erfolgt (5.11.2013).

¹⁸⁶ *Wittmann* im Interview, ab Seite xvii, Rz 3.

¹⁸⁷ aaO, Rz 2.

¹⁸⁸ aaO, Rz 2.

¹⁸⁹ aaO, Rz 1.

¹⁹⁰ aaO, Rz 1, 4.

18.2. Freiheitliche Partei

FP-Abgeordneter Brückl¹⁹¹ stellt im schriftlichen Interview klar, dass die FPÖ am Bundesrat als zweiter Parlamentskammer festhalte (*„eine Abschaffung [...] ist weder für mich, für meine Kollegen und auch nicht für die Freiheitliche Partei im Allgemeinen eine Option und steht für uns daher nicht zur Diskussion“*). Die Beseitigung gesetzgebender Körperschaften wie des Bundesrates oder der Landtage hätte eine Machtkonzentration bei wenigen Menschen und damit eine Schwächung der Demokratie zur Folge. Die Kontrolle politischer Macht wäre durch die Abschaffung von parlamentarischen Organen *„kaum mehr möglich“*. Einen Abbau demokratischer Entscheidungsstrukturen lehnen die Freiheitlichen ab (*„Eine möglichst breite Einbindung der Bürger in die Politik muss das Ziel sein, nicht deren Ausschluss [sic!].“*).

Brückl¹⁹² sieht im Bundesrat ein *„definitiv [...] wertvolles Instrument unserer Demokratie“*, dessen Arbeit aber stark *„von seiner jeweiligen politischen Zusammensetzung bestimmt [ist]“*. Dem Übergewicht von SPÖ- und ÖVP-Vertretern in beiden Parlamentskammern sei es geschuldet, dass der Bundesrat gegenwärtig *„zuerst die Interessen der Regierung bzw. der Nationalratsmehrheit vertritt und erst in zweiter Linie auf die Belange der Länder Rücksicht nimmt“*. Beispielgebend nennt er das Klimaschutzgesetz, BGBl I Nr 94/2013, das entgegen der ablehnenden Stellungnahmen der Länder von der Regierungsmehrheit im Bundesrat beschlossen wurde.

Dessen ungeachtet, fordert die FPÖ im *Handbuch freiheitlicher Politik*¹⁹³ die Aufwertung des Bundesrates zu einer *„echten Länderkammer“*. Derzeit werden dessen Kompetenzen von *„extrakonstitutionelle[n] Einrichtungen wie die [sic!] Landeshauptleute-Konferenz“* unterlaufen. Landtagsabgeordnete sollen auch als Bundesräte fungieren und *„sich in den jeweiligen Landtagen für ihr Abstimmungsverhalten [...] rechtfertigen“* müssen. Eine automatische Mitgliedschaft der Landeshauptleute im Bundesrat sei vorzusehen. Zusätzlich sollen sieben Bundesräte die Prüfung von Staatsverträgen durch den Verfassungsgerichtshof *„noch vor der[en] Kundmachung im Bundesgesetzblatt“* auf deren Verfassungskonformität beantragen können.

¹⁹¹ Brückl im Interview, ab Seite xv, Rz 2.

¹⁹² aaO, Rz 3.

¹⁹³ FPÖ-Bildungsinstitut, *Handbuch freiheitlicher Politik*⁴, Seite 92 f, abrufbar unter http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/_dokumente/2013_handbuch_freiheitlicher_politik_web.pdf (5.11.2013).

Einzelne freiheitliche Mandatare befürworten, abweichend von der offiziellen Parteiposition, eine umfassendere Kompetenzerweiterung der Länderkammer. Die langjährige Bundesratsabgeordnete und Fraktionsvorsitzende Mühlwerth¹⁹⁴ zB will das absolute Vetorecht auf „*alle Fragen, die den Föderalismus berühren*“ ausweiten und die Länderkammer bei der Beschlussfassung von Budgetgesetzen einbinden.

Auch Egger¹⁹⁵, FP-Landespartei vorsitzender in Vorarlberg, möchte, „*den Bundesrat deutlich auf[]werten*“. Er meint, dass dies durch ein absolutes Vetorecht bei Gesetzen, die die Autonomie oder die Finanzen der Länder betreffen, gewährleistet wäre. Zugleich betont er, dass eine wirksame Repräsentation von Landesinteressen nur bei veränderter Fraktionsbildung gelingen könne. Die Bundesräte sollen daher fortan nicht nach Partei- sondern nach Landeszugehörigkeit beraten und abstimmen.

Ganz anderer Auffassung ist (war?) der ehemalige Landeshauptmann von Kärnten und freiheitliche Bundesrat, Dörfler¹⁹⁶, der sich für eine ersatzlose Abschaffung der zweiten Kammer stark gemacht hat. Er hat sich dagegen ausgesprochen, am Bundesrat „herumzudoktern“ und durch „*Minireförmchen [...] die Bevölkerung zu täuschen*“. Der Bundesrat fungiere „*nur noch als verlängerte Werkbank der Parteien*“ und habe seinen Charakter als „*echte Länderkammer*“ längst verloren.

Eine Verkleinerung der zweiten Kammer, wie sie im Vorjahr diskutiert wurde, lehnt die Bundes-FPÖ ab. Nicht ganz nachvollziehbar befürchtet Generalsekretär Vilimsky¹⁹⁷, dass eine solche Maßnahme die Einführung eines Mehrheitswahlrechts „*über die Hintertür*“ vorbereiten solle, weshalb die Freiheitlichen für eine Reduktion der Bundesratssitze „*nicht zur Verfügung*“ stehen.

¹⁹⁴ Mühlwerth: Bundesrat aufwerten, nicht niederschreiben!, APA/OTS-Presseaussendung vom 13.12.2011, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111213_OTS0185/fpoe-muehlwerth-bundesrat-aufwerten-nicht-niederschreiben (5.11.2013).

¹⁹⁵ Siehe den Antrag Eggers im Vorarlberger Landtag zur Initiierung eines „Reformdialogs“ über die Umbildung des Bundesrates zu einer echten Länderkammer, abrufbar auf der Homepage der FPÖ Vorarlberg: <http://www.vfreiheitliche.at/2012/02/14/strukturen-anpassen-%E2%80%93-politische-institutionen-im-staat-reformieren-endlich-nagel-mit-kopfen-machen/> (5.11.2013).

¹⁹⁶ Kärnten: Abschaffung des Bundesrates, APA/OTS-Presseaussendung vom 14.2.2012, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120214_OTS0063/kaernten-abschaffung-des-bundesrates (5.11.2013).

¹⁹⁷ NN, Skeptische Reaktionen auf Sparvorschlag von Voves, Kleine Zeitung, Online-Ausgabe, 23.1.2012, abrufbar unter <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/2929162/skeptische-reaktionen-sparvorschlag-voves.story> (5.11.2013).

18.3. Die Grünen

Die grüne Verfassungssprecherin Musiol¹⁹⁸ streicht im Interview heraus, dass die Grünen die Rolle des Bundesrates kritisch sehen: Im Bundesrat wiederholen sich die Debatten des Nationalrates lediglich, wenngleich dort „*die Trennlinien zwischen den Fraktionen nicht so stark [verlaufen]*“ wie in der ersten Kammer. Den Initiativen des Bundesrates sei nur in Einzelfällen Erfolg beschieden; Die Einspruchs- und Zustimmungsrechte werden durch die Landeshauptleute und die Landeshauptleutekonferenz unterlaufen, sodass das „*Vertretungsmonopol der Länder*“ eigentlich bei diesen liege.

Demgegenüber attestiert Musiol¹⁹⁹ der Länderkammer eine „*lebendige[] [...] Mitwirkung an der Europäischen Normsetzung*“, die mit jener des Nationalrates „*annähernd mithalten [kann]*“. Sie würdigt das Fragerecht der Bundesräte als bedeutungsvolles Instrument der Oppositionsarbeit, das vor allem dazu beitrage, lokale Missstände aufzuzeigen. Auf informeller Ebene könne im kleinen Bundesrat zudem leichter Konsens erzielt werden als im erheblich größeren Nationalrat („*Der Brückenschlag zwischen den Parteien gelingt sicherlich innerhalb des kleinen und relativ machtlosen Bundesrates leichter als im Nationalrat.*“).

Aus den Defiziten der zweiten Kammer leitet Musiol²⁰⁰ einen dringenden Reformbedarf ab. Zugleich wendet sie gegen die massentauglichen Rufe nach einer Totalreform bzw nach einer Abschaffung völlig zutreffend ein, dass erst grundsätzliche Fragen der Ländermitwirkung außer Streit gestellt werden müssen, bevor konkrete Reformpunkte ausgearbeitet werden können. Am Beginn einer Reformdebatte sei die Frage zu stellen, wofür es eine Länderkammer überhaupt brauche.

Dazu führt Musiol²⁰¹ stellvertretend für ihre Partei aus, dass sich die Grünen zur Bundesstaatlichkeit bekennen („*Die Grünen sind für die Beibehaltung der Landtage und einer Landesgesetzgebung.*“). Die mit ihr untrennbar verbundenen Teilhaberechte der Länder an der Gesetzgebung sollen von einem reformierten Bundesrat, dessen „*originäre[] Aufgabe*“ die Vertretung der Bundesländer ist, wahrgenommen werden.

Einem hierzu ergangenen Beschluss des erweiterten Bundesvorstandes der Grünen²⁰² zufolge müsse die zweite Kammer daher mit den erforderlichen Instrumenten

¹⁹⁸ Musiol im Interview, ab Seite xi, Rz 4 f.

¹⁹⁹ aaO, Rz 4.

²⁰⁰ Sten Prot (NR), XXIV. GP, 157. Sitzung, 136 f.

²⁰¹ Musiol im Interview, ab Seite xi, Rz 5 f.

²⁰² aaO, Rz 1.

ausgestattet werden, die ihr die kraftvolle Wahrnehmung von Länderinteressen im Gesetzgebungsprozess ermöglichen. Dabei wird hervorgestrichen, dass sich eine Aufwertung der Länderkammer nicht in der bloßen Gewährung eines generellen absoluten Vetorechts erschöpfen könne. Die Grünen fordern, den Bundesrat „zu einem eigenständigen politischen Faktor“ zu machen. Gelingt dies nicht, „wäre eine Abschaffung der Institution die einzig sinnvolle und ehrliche Option“.²⁰³

Der von Musiol²⁰⁴ referierte Beschluss offenbart jedoch, dass die Vorschläge der Grünen eher zu einer Abwertung als zu einer Aufwertung des Bundesrates führen würden. So solle dieser „nur zu Grundsatzthemen“ tagen, worunter Verfassungsmaterien zu verstehen seien, „die Länderinteressen wesentlich berühren“. Nach dem Wortlaut des Beschlusses wären damit nur jene wenigen Gesetze mitwirkungspflichtig, die die Kompetenzen der Länder in Gesetzgebung und/oder Vollziehung einschränken (arg „und hat hier – wie bisher – das absolute Vetorecht“).

Noch deutlicher fiele die Schwächung der Länderkammer aus, wenn, wie von den Grünen angestrebt, das suspensive Vetorecht zu Gunsten eines Initiativ- und Stellungnahmerechts der Landtage beseitigt werden würde.²⁰⁵ Die Anzahl der Bundesratssitzungen würde drastisch abnehmen, die Mehrheit der vom Nationalrat beschlossenen Gesetze nicht mehr aus einer Länderperspektive im Parlament diskutiert werden. Die Landtage würden zur Bühne für bundespolitische Debatten. Trotzdem ist die grüne Idee von einem Initiativrecht der Landtage attraktiv (auch wenn mE ein Antrag erst vorliegen soll, wenn er von zumindest zwei Landtagen unterstützt wird).

Auch in Bezug auf die Zusammensetzung und die Kreation des Bundesrates regen die Grünen²⁰⁶ substanzielle Änderungen an. Die Zahl der Bundesratssitze solle angehoben werden, „[u]m die politische Repräsentativität des Organs zu erhöhen“. Am geometrischen Prinzip halten die Grünen ebenso fest wie am freien Mandat der Bundesräte. Diese sollen jedoch aus dem Kreis der Landtagsabgeordneten gewählt oder im Rahmen einer Persönlichkeitswahl direkt vom Landesvolk legitimiert werden.

²⁰³ Davon abweichend Steinhauser, der sich im Nationalrat jüngst für die Abschaffung des Bundesrates aussprach, ohne auf die Option einer Reform der Länderkammer einzugehen („Ja, der Bundesrat gehört abgeschafft!“). Es handle sich um „ein Gremium ohne Funktion und ohne Aufgabe“: Sten Prot (NR), XXIV. GP, 124. Sitzung, 356.

²⁰⁴ Musiol im Interview, ab Seite xi, Rz 2.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Ibid.

Dass die Forderung nach einer Vergrößerung des Bundesrates bei gleichzeitiger Abnahme des Arbeitsanfalles sowohl beim politischen Mitbewerber wie auch in der (Medien-)Öffentlichkeit nicht populär sein wird, liegt auf der Hand.

Kritisch hinterfragt werden muss, ob eine Aufwertung des Bundesrates nach dem Modell der Grünen das „Vertretungsmonopol“ der Landeshauptleutekonferenz tatsächlich zu brechen vermag (die Position der Grünen, den Bundesrat beizubehalten und zu reformieren, erklärt sich nicht zuletzt aus deren Skepsis gegenüber der Landeshauptleutekonferenz). Analysiert man nämlich die Einflussnahme der Landeshauptleute auf die bundespolitische Agenda, ist zu bemerken, dass diese bereits in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens – größtenteils noch vor Beginn der parlamentarischen Phase – einsetzt. Es ist nicht zu erwarten, dass ein schlagkräftigerer Bundesrat bzw die mit Stellungnahmerechten ausgestatteten Landtage den selbstbewussten Landeshauptleuten das Heft aus der Hand nehmen würden.

Die Qualifikation der Länderkammer als relevanter/irrelevanter Akteur im politischen System sollte man nicht am Einfluss der Landeshauptleutekonferenz gemessen werden. Andernfalls wäre es nicht nur konsequent den Bundesrat abzuschaffen, sondern ihn auch gleich durch die Landeshauptleutekonferenz zu ersetzen – eine Reformperspektive, die jedenfalls für den grünen Abgeordneten *Steinhauser*²⁰⁷ („gefährliche Drohung“, „Blockadegremium“ Landeshauptleutekonferenz) keine Option ist.

Der im Vorjahr diskutierten Idee einer Verkleinerung von Nationalrat und Bundesrat konnten die Grünen nichts abgewinnen. *Steinhauser*²⁰⁸ gab – treffend – zu bedenken, dass bei Unterschreiten einer bestimmten Mindestgröße eine qualitativ hochwertige Arbeit von kleineren Fraktionen nicht mehr geleistet werden.

Auf derselben Linie argumentiert *Anschober*²⁰⁹, der die geplante Reduktion der Sitze als „Scheinreform“ bezeichnet. Es brauche eine echte Reform des Bundesrates, die diesen zu einer starken Länderkammer aufwerte. Dies setze ein absolutes Vetorecht in jenen Bereichen, die die Bundesländer betreffen sowie die Beschiebung des Bundesrates durch Mitglieder der Landesregierungen oder durch die Klubobleute der Landtagsfraktionen voraus.

²⁰⁷ Sten Prot (NR), XXIV. GP, 124. Sitzung, 356.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ NN, „Bundesrat aufwerten oder abschaffen“, OÖ Nachrichten, Online-Ausgabe, 18.2.2012, abrufbar unter <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Bundesrat-aufwerten-oder-abschaffen;art385,821550> (6.11.2013).

18.4. Bündnis Zukunft Österreich

Das BZÖ versteht sich seit seiner Gründung 2005 als systemkritische Kraft, die für eine Verschlankung des Politik- und Verwaltungsapparates eintritt. An *Haider* anknüpfend, wirbt das Bündnis für eine weitreichende Staats- und Verwaltungsreform, die ua auch die Abschaffung einiger teils wesentlicher Einrichtungen beinhaltet.

Erst kürzlich hat *Bucher*²¹⁰ – er ist nach dem schlechten Abschneiden des BZÖ bei der Nationalratswahl 2013 als Bündnisobmann mittlerweile zurückgetreten – zum wiederholten Male verlautbart, dass „[d]em aufgeblähten Politsystem [...] die Luft herausgelassen werden [muss]“. Es gelte ein „*Politsparpaket*[]“ zu schnüren, das nachhaltig mehrere Millionen Euro freisetzt. Dabei müsse vor allem beim Parlament angesetzt werden. Neben einer Verkleinerung des Nationalrates auf ca 100 Abgeordnete solle der Bundesrat aufgelöst und durch einen Bundessenat ersetzt werden.

Der neu gewählte Bündnisobmann *Grosz*²¹¹ meint, dass die Kosten des Bundesrates außer Verhältnis zu dessen Nutzen stehen. Die Länderkammer habe kein realpolitisches Gewicht, werde aber aus Steuermitteln finanziert. Er spricht vom Bundesrat als „*Schattenkammer des Parlaments*“, die „*visionslos, ideenlos, sinnlos und schlussendlich nutzlos [ist]*“, weshalb ein Gremium besetzt mit den Landeshauptleuten und den Landtagspräsidenten an die Stelle des Bundesrates treten solle.

Auch *Stadler*²¹² hat als stv Klubobmann des BZÖ für die Abschaffung des Bundesrates geworben. Dieser habe mehrmals bewiesen, dass er „*überflüssig wie ein Kropf*“ sei. Die Beseitigung der Länderkammer sei der erste Schritt, der getan werden müsse, um zu beweisen, dass es der Politik ernst ist, den Staat zu verschlanken.

1996 jedoch war die Aufwertung des Bundesrates für *Stadler*²¹³, der damals der FPÖ angehörte, noch eine Option. Von der Bundesregierung verlangte er die Stärkung der zweiten Kammer: „*Sie müßten endlich den Bundesrat aufwerten.*“ Ein Bundesrat, der „*nicht mehr in der Lage ist, Gesetzesbeschlüsse zu verhindern, die zu Las-*

²¹⁰ BZÖ-Bucher: Nationalrat verkleinern – Bundesrat abschaffen, APA/OTS-Presseaussendung vom 1.4.2013, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130401_OTS0017/bzoe-bucher-nationalrat-verkleinern-bundesrat-abschaffen (6.11.2013).

²¹¹ BZÖ-Grosz: 91 Jahre sind genug - Bundesrat abschaffen, APA/OTS-Presseaussendung vom 2.1.2012, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120102_OTS0071/reformjahr-2012-bzoe-grosz-91-jahre-sind-genug-bundesrat-abschaffen (6.11.2013).

²¹² Sten Prot (NR), XXIV. GP, 112. Sitzung, 134.

²¹³ Sten Prot (NR), XX. GP, 47. Sitzung, 178.

ten der Länder und Gemeinden gehen“, habe keine Existenzberechtigung. Er könne mit Zustimmung der Freiheitlichen sofort beseitigt werden. Das Land hätte sodann „65 Politiker weniger, 65 Pensionsbezieher weniger und 65 Spesenritter weniger“.

Scheibner²¹⁴ betont die Dringlichkeit einer Staatsreform, die auch Veränderungen bei den obersten Organen miteinschließen müsse. Pointiert fragt er, ob es einen Bundesrat brauche, „der manchmal selbst nach seinen Aufgaben sucht“. Dabei nimmt er Bezug auf einen Antrag seiner Partei, in welchem gefordert wird, dass der Bundesrat abgeschafft und durch die Landeshauptleutekonferenz ersetzt werde.

Ein Jahr später hat sich Scheibner zur Länderkammer positiver geäußert. Es gelte den Bundesrat „so zu organisieren, dass dort Landtagsabgeordnete ohne zusätzliches Gehalt sitzen“²¹⁵. Einen neuerlichen Schwenk hat Scheibner im Mai 2012 vollzogen. Er regte an, „dass man den Bundesrat, so wie er jetzt ist, streicht und durch einen Bundessenat mit 43 direkt gewählten Senatoren aus den Wahlkreisen ersetzt“²¹⁶.

Älteren Datums ist die Stellungnahme des damaligen BZÖ-Obmannes Westenthaler²¹⁷, der dem Bundesrat attestiert, über „keine Kompetenzen, wirklich etwas zu verändern“, zu verfügen. Die zweite Kammer diene den Parteien nur dazu, deren Funktionäre in offizielle Staatsämter zu hieven. Sie müsse daher beseitigt werden. Ein gewisser Ausgleich solle aber durch die Aufwertung der Landtage geschaffen werden.

Obwohl das BZÖ konsequent föderalismuskritische Positionen vertritt, war die Zukunft des Bundesrates innerhalb der Partei lange umstritten. Das belegen die hier zusammengetragenen Stellungnahmen ranghoher BZÖ-Politiker. Erst mit dem Zehn-Punkte-Programm 2013, dessen Kern die Abschaffung des Bundesrates, der Landtage und der Landesregierungen zu Gunsten eines Bundessenates und neun Landessenaten ist, scheint Konsens über die Frage nach dem Umgang mit dem Bundesrat erzielt worden zu sein. Er wird an anderer Stelle dargestellt und besprochen.²¹⁸

²¹⁴ Sten Prot (NR), XXIV. GP, 124. Sitzung, 353.

²¹⁵ Sten Prot (NR), XXIV. GP, 132. Sitzung, 61.

²¹⁶ Sten Prot (NR), XXIV. GP, 157. Sitzung, 119.

²¹⁷ Österreich: Westenthaler will Bundesrat abschaffen, APA/OTS-Presseaussendung vom 18.7.2007, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070718_OTS0195/oesterreich-westenthaler-will-bundesrat-abschaffen (10.11.2013).

²¹⁸ Siehe Kapitel 21.3.4.

F. REFORMPERSPEKTIVEN

Die Frage, ob der Bundesrat aufzuwerten oder abzuschaffen ist, ist letztlich eine *Wertungsfrage*. Sie ist eng mit dem Verständnis von Bundesstaatlichkeit und Föderalismus verbunden. Eine Präferenz in die eine oder in die andere Richtung will der Autor nicht formulieren. In diesem Abschnitt stehen die Vorschläge für eine Neugestaltung des Bundesrates auf dem Prüfstand. Sie sind zu erläutern und kritisch zu würdigen. Die Fülle an Reformkonzepten macht es jedoch erforderlich, einzelne herauszugreifen. Deren Auswahl orientiert sich an deren Umfang und an Tiefe.

19. Überblick über die bisherigen Reformen

Der Aufgabenkatalog des Bundesrates wurde seit 1920 um einige Kompetenzen erweitert. Eine tiefgreifende Reform der Länderkammer war jedoch niemals konsensfähig (wenngleich immer wieder Forderungen in diese Richtung erhoben wurden). Die wenigen Novellen – in mehr als 90 Jahren erfolgten *vier nennenswerte Änderungen* – sind als Beleg für den Bundesrat als umstrittene Institution zu werten.²¹⁹ Dass der Bundesrat durch sie kaum an Einfluss gewinnen konnte, überrascht somit nicht.

Mit *Bachmann*²²⁰ können folgende spürbare Aufgabenzugewinne für die zweite Kammer verzeichnet werden: Das Zustimmungsrecht zu Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder (1984), das Recht zur Gesetzesinitiative und das Antragsrecht im Gesetzprüfungsverfahren (1988), das Initiativrecht mittels Drittelantrages (1992) sowie das Recht, Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip im Rahmen des EU-Rechtsetzungsverfahrens zu rügen oder klagsweise geltend zu machen (2010).

Alle diese Reformen waren von der Absicht getragen, den Bundesrat bzw die Bundesländer im Gesetzgebungsprozess des Bundes und der Europäischen Union zu stärken. Vor allem durch das absolute Vetorecht des Art 44 Abs 2 B-VG sollte die zweite Kammer an Gewicht zulegen.²²¹ Sie ist mit Abstand die wichtigste Kompetenzerweiterung, die der Bundesverfassungsgesetzgeber beschlossen hat.

²¹⁹ Siehe Weiss, JRP 2006, 276, der davon spricht, dass „die Diskussionen über die Reform des Bundesrates nach wie vor mit angezogener Handbremse unterwegs sind, zumal [...] die einzuschlagende Richtung zwischen allen beteiligten Gruppen und sogar in diesen selbst widersprüchlich und daher unklar geblieben ist“.

²²⁰ Rill-Schäffer-Kommentar, 10. Lfg, Art 34 B-VG, Rz 6.

²²¹ Vorblatt zur RV, 446 BlgNR XVI. GP, 4.

20. Eckpunkte einer möglichen Bundesratsreform

Will man den Bundesrat reformieren, muss es primäres Ziel sein, dem Nationalrat eine starke, wenn auch nicht gleichberechtigte Länderkammer zur Seite zu stellen. Mit kosmetischen Korrekturen am Bundesrat, die an dessen struktureller Schwäche kaum etwas ändern, wäre nichts gewonnen. Es gilt ein echtes Zweikammerparlament zu schaffen, das aus dem Nationalrat als Vertreter von Bundes- und Gesamtstaatsinteressen und dem Bundesrat als eine die Länder wirklich repräsentierende Institution besteht. Eine Reform kann sohin nur in einer klaren *Aufwertung der zweiten Kammer* und, damit einhergehend, in einer Stärkung des bundesstaatlichen Gedankens bestehen. Dies müsste durch einen größeren Ausbau jener Instrumente verwirklicht werden, die dem Bundesrat zur Wahrung der Länderinteressen beigegeben wurden.

Ein weiteres Ziel einer etwaigen Bundesratsreform muss es sein, die *Strukturschwächen des österreichischen Parlamentarismus* zu beheben. Zu ihnen zählen die schwach ausgeprägte Kontrollfunktion des Parlaments sowie dessen unzureichende Ressourcenausstattung – die Hauptursachen für das Ungleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative. Zum Beispiel könnten dem Nationalrat und dem Bundesrat das Recht zugestanden werden, Untersuchungsausschüsse einzurichten. Ein beiden Kammern beigegebener „Juristischer Dienst“ würde dem Parlament das Ausarbeiten komplexer Gesetze ermöglichen und die Abhängigkeit von den Vorarbeiten durch die Bundesministerien beseitigen.

21. Reformvorschläge und Reforminitiativen

21.1. Österreich-Konvent

Als Expertengruppe zur Erarbeitung einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform hat der Österreich-Konvent einen der ausführlichsten Vorschläge für eine Reform des Bundesrates unterbreitet. Die Beratungen über die Rolle und Funktion der Länderkammer wurden dem III. Ausschuss („Staatliche Institutionen“) unter dem Vorsitz des späteren Präsidenten des VfGH, *Holzinger*, überantwortet. Die Zusammensetzung des Bundesrates war Gegenstand des von *Bußjäger* geleiteten V. Ausschusses („Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“). Beide

Gremien haben in ihren abschließenden Berichten – diese überschneiden sich in wesentlichen Teilen²²² – auf die Ineffektivität der zweiten Kammer hingewiesen:

Nach Ansicht des *III. Ausschusses*²²³ könne der Bundesrat „*seine primäre Aufgabe, die Interessen der Länder [...] zu wahren, nicht ausreichend effektiv wahrnehmen*“. Es bestehe „*in diesem Bereich ein besonders dringender Änderungsbedarf*“. Eine „*zweckmäßige Alternative*“ zum Bundesrat gebe es aber nicht, weshalb das Zweikammersystem grundsätzlich beibehalten werden solle. Eine unmittelbare Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes sei nicht zu befürworten.

Im V. Ausschuss wird überhaupt bezweifelt, dass „*eine völlige Umorientierung des Bundesrates praktisch möglich ist*“²²⁴.

21.1.1. Beratungsergebnisse des III. Ausschusses

Ein Anliegen des *III. Ausschusses*²²⁵ ist die frühzeitige Einbindung des Bundesrates in den Gesetzgebungsprozess. Zu diesem Zweck sollen der Bundesrat zur Erstattung einer Stellungnahme im Begutachtungsverfahren ermächtigt und Gesetzesvorschläge beiden Kammern zeitgleich übermittelt werden; Die Abgeordneten sollen an den Ausschussberatungen des Nationalrates teilnehmen und – als Bundesrat – bis zum Gesetzesbeschluss des Nationalrates die Möglichkeit haben, zum Vorhaben Stellung zu beziehen; Im Falle divergierender Positionen beider Kammern zu einer Gesetzesinitiative solle ein Vermittlungsverfahren stattfinden.

²²² Die Beratungsergebnisse des III. und des V. Ausschusses werden in den folgenden Kapiteln getrennt dargestellt. Bei Überschneidungen wird in Fußnoten auf die Vorschläge des jeweils anderen Ausschusses verwiesen.

²²³ Bericht III. Ausschuss, 2/AUB-K, 11; Ähnlich der Bericht des V. Ausschusses, 5/AUB-K, 26 („*Nach allgemeiner Einschätzung ist der Bundesrat in seiner derzeitigen Struktur nicht in der Lage, die Interessen der Länder ausreichend effektiv wahrzunehmen*“).

²²⁴ Sitzungsprotokoll V. Ausschuss, 8/P-AUF-K, 3.

²²⁵ Bericht III. Ausschuss, 2/AUB-K, 11 f; Der V. Ausschuss hat angeregt, den Bundesrat „*zumindestens dort, wo ihm ein Zustimmungsrecht zukommt*“ früher zu befassen: Sitzungsprotokoll V. Ausschuss, 7/P-AUF-K, 3; Er hat ferner die Möglichkeit diskutiert, den Bundesrat zur Stellung von Abänderungsanträgen im Nationalratsverfahren zu ermächtigen: Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 28; Kein Konsens konnte im V. Ausschuss hinsichtlich der Frage erzielt werden, ob und in welchem Umfang der Gesetzesbeschluss des Nationalrates vom Bundesrat zu behandeln ist, wenn dieser zuvor schon in den Gesetzgebungsprozess eingebunden war: Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 28.

Weiters schlägt der *III. Ausschuss*²²⁶ Änderungen beim Einspruchs- und bei den Zustimmungsrechten vor. Die generelle Befugnis, Gesetzesbeschlüsse mit aufschiebender Wirkung zu beeinspruchen, solle beseitigt und durch ein auf bestimmte Materien beschränktes suspensives Vetorecht ersetzt werden; Der Nationalrat solle Beharrungsbeschlüsse mit höheren Quoren fassen müssen; Die Möglichkeit, ein absolutes Veto einzulegen, solle über die bestehenden Fälle hinaus erweitert werden.

Aus dem *Protokoll der 2. Ausschusssitzung*²²⁷ aber geht hervor, dass in Diskussionsbeiträgen Bedenken gegen die Ausweitung der Zustimmungsrechte geäußert wurden. Darin ist zu lesen, dass *„ein absolutes Veto zu unerwünschten Blockaden führen kann und daher nur äußerst begrenzt vorgesehen werden sollte“*.

Ferner regt der *III. Ausschuss*²²⁸ an, *„den Bundesrat als das zentrale [wohl besser: das einzige, Anm des Verfassers] Organ der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes zu installieren“*, um Doppelgleisigkeiten hintanzustellen. Ihm solle *„die Ausübung auch der anderen, derzeit vorgesehenen Mitwirkungsmechanismen zu Gunsten der Länder in Bundesangelegenheiten“* übertragen werden. Dazu gehöre insb die Zustimmung der Länder zu Bundesgesetzen.

Dagegen wurde von einigen *Ausschussmitgliedern*²²⁹ vorgebracht, dass die Bundesverfassung die Wahrnehmung bestimmter Mitwirkungsrechte nicht ohne Grund den Exekutivorganen der Länder anvertraue. Diese haben das notwendige Know-How, über das der Bundesrat *„in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung“* nicht verfüge.

Schließlich formuliert der *III. Ausschuss*²³⁰ einige Gedanken zur Reform des Bundesrates in organisatorischer Hinsicht – eigentlich Verhandlungsgegenstand im V. Ausschuss. Er wirft die Frage nach einer paritätischen, zumindest aber nach einer *„weniger stark differenzierend[en]“* Vertretung der Länder auf. Auch eine Änderung des Bestellungsmodus für die Bundesräte stellt er in den Raum. Neben deren Direktwahl hält der Ausschuss die Beschickung des Bundesrates durch Landtagsabgeordnete oder Mitglieder der Landesregierung für möglich. Die Bestellung der Bundesräte könne seiner Auffassung nach überhaupt den Ländern anheimgestellt werden. Außerdem sei die Erweiterung des Bundesrates um Vertreter der Gemeinden denkbar.

²²⁶ Bericht III. Ausschuss, 2/AUB-K, 12.

²²⁷ Sitzungsprotokoll III. Ausschuss, 2/P-STI-K, 5.

²²⁸ Bericht III. Ausschuss, 2/AUB-K, 13.

²²⁹ Sitzungsprotokoll III. Ausschuss, 2/P-STI-K, 5.

²³⁰ Bericht III. Ausschuss, 2/AUB-K, 12 f.

21.1.2. Stellungnahme

21.1.2.1. Keine Nachschaltung des Bundesrates

Die Einbindung des Bundesrates in das Gesetzgebungsverfahren zu einem Zeitpunkt, zu dem der Inhalt eines Gesetzes nicht endgültig feststeht, macht zweifelsohne Sinn. Wie oben²³¹ gezeigt wurde, wird dieser erst nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens im Nationalrat befasst. Der Bundesrat berät und beschließt über einen *fertigen Gesetzesbeschluss*. Will er Änderungen anregen, hat er diesen zu beeinspruchen und den Gesetzgebungsprozess neu beginnen zu lassen. Der Nationalrat wird somit im Unklaren darüber gelassen, ob sein Gesetz den Bundesrat passieren wird. Er kann etwaigen Einwänden nicht von vorne herein Rechnung tragen, es sei denn, sie werden ihm auf informellem Wege zur Kenntnis gebracht. Dies ist ein Fehler in der Konstruktion des Gesetzgebungsverfahrens, der zu korrigieren ist.

Der Vorschlag, den Bundesrat am Begutachtungsverfahren teilhaben zu lassen, überzeugt nicht. Dieses dient dazu, *außerparlamentarische Akteure* wie die Länder und Gemeinden sowie die gesetzlichen Interessensvertretungen zu hören. Es wäre nicht systemkonform, die Mitwirkung eines gesetzgebenden Organs an einem Verfahrensabschnitt vorzusehen, der nicht *Gesetzgebung im eigentlichen Sinne* ist. Will man die Länderkammer dennoch zur Abgabe einer Stellungnahme ermächtigen, muss die Begutachtung von Gesetzesentwürfen verfassungsrechtlich verankert werden.²³²

Die gleichzeitige Übermittlung von Gesetzesvorschlägen an den Nationalrat und den Bundesrat ist zu begrüßen. Dennoch ist anzumerken, dass eine frühe Zuleitung an den Bundesrat nur zusammen mit weiteren Mitwirkungsmöglichkeiten, wie zB einem *Stellungnahmerecht* (hier: im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens), vorzusehen ist.²³³ Andernfalls hätte der Bundesrat zwar vom ursprünglichen Gesetzesentwurf Kenntnis, doch könnte er erst recht wieder nur nach Abschluss der Arbeiten im Nationalrat aktiv in den Gesetzgebungsprozess eingreifen. Er würde den Rohentwurf eines Gesetzes – der vom Nationalrat freilich abgeändert werden kann – wohl nicht in Behandlung nehmen. Vereinzelt fehlt es überhaupt an einem Entwurf (Initiative durch *Volksbegehren*) oder der Entwurf ist zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens noch zu unbestimmt, um Gesetzescharakter erlangen zu können (zahlreiche selbstständige

²³¹ Siehe Kapitel 8.1.1. aE.

²³² Die Frage nach einer verfassungsgesetzlichen Regelung des Begutachtungsverfahrens wurde im III. Ausschuss kontroversiell diskutiert: Siehe den Bericht des III. Ausschusses, 2/AUB-K, 14.

²³³ Näheres sogleich in Kapitel 21.1.2.2.

Anträge, insb *Initiativanträge*). Zu befürchten ist daher, dass eine Regelung betreffend die frühzeitige Übermittlung von Gesetzesvorschlägen totes Recht wäre, wenn man sie nicht mit anderen Handlungsinstrumenten verknüpft.

Von einer Beiziehung von Bundesratsabgeordneten zu den Ausschusssitzungen des Nationalrates ist abzusehen. Personelle Verschränkungen dergestalt, dass an den Beratungen der einen Kammer Abgeordnete der anderen Kammer teilnehmen – und sogar Abänderungsanträge stellen²³⁴ – ist mit der Konzeption des Nationalrates und des Bundesrates als zwei voneinander unabhängigen Organen unvereinbar.

Bei der Ausgestaltung des vorgeschlagenen Vermittlungsausschusses legt sich der III. Ausschuss nicht fest.²³⁵ Er lässt offen, wie das Vermittlungsergebnis zustande zu kommen hat. Fest steht lediglich, dass ein Konsens zwischen den beiden Kammern nicht erforderlich sein soll. Dies liefe nämlich auf ein Zustimmungsrecht des Bundesrates in allen Bereichen hinaus. Das ist vom III. Ausschuss nicht beabsichtigt (wie überhaupt eine solche Idee wenig Potenzial hat). Unklar bleibt auch, ob das Vermittlungsergebnis bei der weiteren Behandlung des Gesetzesvorschlages für den Nationalrat und den Bundesrat bindend sein soll (oder soll gar der vom Vermittlungsausschuss erarbeitete Kompromiss Gesetz sein?). ME ist eine Bindungswirkung zwingend festzuschreiben. Als bloße Plattform für den Gedankenaustausch von National- und Bundesräten würde ein Vermittlungsausschuss das Gesetzgebungsverfahren nur verzögern. Das kann nicht das Ziel einer Bundesratsreform sein, die, wie der Österreich-Konvent, eine Steigerung der Effektivität der Bundesratsarbeit anstrebt.

21.1.2.2. Stellungnahmerecht im Nationalratsverfahren

Unter den Vorschlägen, die den Bundesrat früher in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen sehen wollen, sticht die Etablierung eines Stellungnahmerechts *im Nationalratsverfahren* heraus. Dieses könnte dazu beitragen, den parlamentarischen Prozess zu beleben, jedoch stellen sich komplexe Fragen, in dessen Zentrum jene nach der Behandlung des Gesetzesvorhabens durch den Bundesrat nach Abschluss der Arbeiten im Nationalrat steht. Dazu hat der V. Ausschuss bemerkt, dass „*ein Verfahren entwickelt werden [soll], das es dem Bundesrat ermöglicht, von einer weiteren Befas-*

²³⁴ Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 28.

²³⁵ Siehe zum Vergleich den Bericht des V. Ausschusses, aaO, in dem von einem „*paritätischen Ausschuss von Nationalrat und Bundesrat als Kooperationsgremium [...], in dem die Bedenken und Anregungen des Bundesrates diskutiert werden können*“, die Rede ist.

sung mit der Angelegenheit Abstand zu nehmen“ wenn „der Nationalrat den Einwänden des Bundesrates Rechnung trägt“²³⁶. Andernfalls wäre der Bundesrat zweimal mit der Gesetzesinitiative befasst: Einmal zeitgleich mit dem Nationalrat, einmal zeitlich nach dem Nationalrat. Eine Effizienzsteigerung wäre das nicht.

Zu Art und Wesen des Stellungnahmerechts sei das Folgende vorgeschlagen: Die Stellungnahme sollte von einer einfachen Mehrheit im Bundesratsplenum – allenfalls vom zuständigen Ausschuss²³⁷ – angenommen werden müssen. Ihr Ziel bestünde darin, dass die Position des Bundesrates in das Gesetz miteinfließt. Der Bundesrat sollte folglich verpflichtet werden, *konkrete Änderungswünsche* zu äußern oder einen eigenen Textvorschlag für das Gesetz vorzulegen. Der bloße Hinweis, dass der Entwurf in seiner gegenwärtigen Form beeinsprucht werden würde, sollte nicht genügen.

MAN sollte über ein *umfassendes Stellungnahmerecht* nachgedacht werden, das nicht auf mitwirkungspflichtige Materien beschränkt bleibt. Stellungnahmen der Länderkammer könnten sich ebenso gut auf die Angelegenheiten des Art 42 Abs 5 B-VG sowie auf alle Gesetze beziehen, die Bundesländerinteressen unberührt lassen (diese sollten nach den Vorstellungen des Verfassers, abweichend vom status quo, künftig nicht der Mitwirkung durch den Bundesrat unterliegen²³⁸).

Die vom Bundesrat in dessen Stellungnahme geäußerten Änderungswünsche bzw dessen Textvorschlag würden für den Nationalrat keine bindende Wirkung entfalten – auch nicht bei zustimmungspflichtigen Gesetzen. Dem Nationalrat muss es gestattet sein, die Vorschläge des Bundesrates zu übergehen und einen Einspruch zu riskieren (über den er sich ohnehin mittels eines Beharrungsbeschlusses hinwegsetzen kann). Er nämlich ist das zentrale Organ der Rechtsetzung, bei dem alle Gestaltungsmacht hinsichtlich des Gesetzesinhalts konzentriert ist und konzentriert bleiben soll.

Eine Bindungswirkung könnte jedoch für den Bundesrat selbst vorgesehen werden. Etwa dergestalt, dass er von der Ankündigung, *keine Änderungswünsche* zu haben, dh keinen Einspruch zu erheben, später nicht mehr zurücktreten kann. Eine solche Regelung könnte wie folgt aussehen: Bringt der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Ausdruck, dass er keine Änderungswünsche hat und die Vorlage annehmen wird, könnte dies als *Verzicht auf die Behandlung des Gesetzesbeschlusses* im

²³⁶ Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 28.

²³⁷ Bericht III. Ausschuss, 2/AUB-K, 12.

²³⁸ Siehe sogleich Kapitel 21.1.2.3.

Bundesrat gelten. Der Präsident des Bundesrates hätte den Gesetzesbeschluss des Nationalrates direkt an den Bundeskanzler zur Vorlage an den Bundespräsidenten weiterzuleiten. Dies müsste an die Bedingung geknüpft werden, dass der Nationalrat den Gesetzesentwurf, zu dem die Stellungnahme ergangen ist, nicht mehr abändert (bedingter Verzicht). Ferner müsste es dem Bundesrat gestattet werden, Bedenken, die nach der Abgabe einer Stellungnahme hervorkommen, zu artikulieren. Er sollte deshalb unbegrenzt viele Stellungnahmen erstatten können, von denen die letzte zählt. Das hätte so lange zu gelten, bis der Nationalrat seinen Beschluss gefasst hat.

Stets wird es im Interesse des Bundesrates liegen, mehrere Stellungnahmen abzugeben, um einerseits möglichst früh auf die Formulierung des Gesetzestexts Einfluss zu nehmen und um andererseits auf angenommene Abänderungsanträge zu reagieren. Einer überschießenden Ausübung des Stellungnahmerechts wären dadurch Grenzen gesetzt, dass ein Plenarbeschluss für das Zustandekommen einer Stellungnahme erforderlich sein sollte und die Dauer des Nationalratsverfahrens begrenzt ist. In vielen Fällen, so ist zu vermuten, wird es daher bei einer Stellungnahme bleiben.

Analog zum Behandlungsverzicht *nach Abschluss Nationalratsverfahrens* – dazu später²³⁹ – sollte die Möglichkeit einer bindenden Stellungnahme auf beeinspruchbare Materien begrenzt werden. Zustimmungspflichtige Gesetze sollten einer neuerlichen und gewissenhaften Prüfung insb durch den zuständigen Ausschuss im Bundesrat unterzogen werden müssen.

21.1.2.3. Begrenzung des suspensiven Vetorechts

Aus dem Bericht des III. Ausschusses geht nicht hervor, auf welche Materien das generelle suspensive Vetorecht eingeschränkt werden soll. Ungeklärt ist auch, in welchen Angelegenheiten dem Bundesrat weitere Zustimmungsrechte einzuräumen sind. Diese Materien zu definieren, erweist sich als schwierig. Aus Bundessicht ist der Verzicht auf die Mitwirkung des Bundesrates wohl für die meisten Politikfelder argumentierbar. Umgekehrt werden die Länder einen Großteil der Bundesgesetze der Zustimmungspflicht unterwerfen wollen. Hier interessieren die Reformperspektiven des suspensiven Vetos. Die mögliche Ausweitung der Zustimmungsrechte ist an anderer Stelle zu besprechen.²⁴⁰

²³⁹ Siehe Kapitel 21.1.4.5.

²⁴⁰ Siehe Kapitel 21.1.4.6.

Sinnvoll ist es, die Mitwirkungspflicht vor dem Hintergrund der zentralen Aufgabe des Bundesrates zu regeln – der Vertretung der Länderinteressen im Gesetzgebungsprozess des Bundes. Es sollte daher an die Auswirkungen, die ein Gesetz für die Bundesländer hat, angeknüpft werden. So könnte dem Bundesrat ein Einspruchsrecht nur bei Gesetzen mit *Auswirkungen auf die Länder* zugestanden werden. Gemeint sind Auswirkungen in rechtlicher, politischer, wirtschaftlicher und/oder finanzieller Hinsicht unterhalb der Schwelle der Kompetenzverschiebung iSd Art 44 Abs 2 B-VG.²⁴¹ Beeinspruchbar sollten Gesetze sein, die sich *unmittelbar und tatsächlich* auf die Bundesländer auswirken (im Gegensatz zu Gesetzen mit kaum spürbaren oder potenziellen Auswirkungen). Diese Voraussetzungen treffen insb auf Bundesgrundsatzgesetze und Bundesgesetze, die von den Ländern zu vollziehen sind, zu. Bei den übrigen Gesetzen wäre die Prüfung dieser Kriterien vom Bundesrat selbst vorzunehmen. Fehler bei der Beurteilung müssten vom Bundespräsidenten und in letzter Konsequenz vom VfGH aufgegriffen werden. Die in Art 42 Abs 5 B-VG genannten Ausnahmen von der Mitwirkung des Bundesrates könnten beibehalten werden.

Sinnvoll wäre es, wenn der Bundesrat bei Gesetzen, die nach diesen Grundsätzen beeinspruchbar sind, nur deren rechtliche, politische, wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen auf die Bundesländer rügen dürfte. Richtet man die Reform der Mitwirkungspflicht an der Hauptfunktion der Länderkammer aus, ist es nur logisch, ausschließlich föderalistische Einwände zuzulassen. Es wäre widersprüchlich, die Mitwirkung des Bundesrates vom Länderbezug des Gesetzes abhängig zu machen, es aber umgekehrt zuzulassen, Tatsachen zur Grundlage eines suspensiven Vetos zu machen, denen es an eben diesem Bundesländerbezug mangelt. Die Mitwirkung des Bundesrates würde somit einer doppelten Bindung unterliegen: Einerseits müsste das fragliche Gesetz die Interessen der Bundesländer *objektiv* berühren. Andererseits müsste der Bundesrat diese Berührung *subjektiv* als störend empfinden. Das würde dem Bundesrat einiges an politischem Spielraum nehmen. Es wäre ihm zwar weiterhin freigestellt, von der Erhebung eines suspensiven Vetos abzusehen (selbst dann, wenn Länderinteressen offensichtlich beeinträchtigt sind). Entschließt er sich jedoch

²⁴¹ Mitglieder des V. Ausschusses haben das Abstellen auf finanzielle Belastungen in ähnlichem Zusammenhang als wenig tauglich befunden (sie haben über ein Zustimmungsrecht bei Gesetzen beraten, „deren Vollziehung den Ländern ‚erhebliche‘ Kosten verursacht“). Im Ausschussbericht wurde betont, dass „eine trennscharfe Grenzziehung, wann eine erhebliche finanzielle Belastung vorliegt“, Schwierigkeiten bereitet: Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 30.

dazu, den Gesetzesbeschluss zu beeinspruchen, sollte er sich bei sonstiger Unwirksamkeit des Einspruches ausschließlich auf föderalistische Bedenken stützen dürfen.

Der III. Ausschuss macht keinerlei Angaben darüber, mit welchen Quoren ein reformierter Bundesrat über die Erhebung eines Einspruches beschließen sollte. Für das suspensive Vetorecht erscheint die unveränderte Beibehaltung des Art 37 Abs 1 B-VG (Anwesenheit von einem Drittel der Abgeordneten und unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen) sinnvoll. Brisanter ist die Frage nach den erforderlichen Präsenz- und Konsenserfordernissen im Zusammenhang mit den Zustimmungsmöglichkeiten. Sie wird später behandelt.²⁴²

21.1.2.4. Erhöhte Quoren für den Beharrungsbeschluss

Der Vorschlag, ein höheres Konsensquorum für den Beharrungsbeschluss des Nationalrates festzulegen, würde den Bundesrat entscheidend aufwerten.²⁴³ Dessen Veto könnte die Gesetzwerdung eines Entwurfs zwar weiterhin nur verzögern, doch müsste sich eine breite Mehrheit im Nationalrat finden, die am Gesetzesvorhaben festhält (man würde wohl die Zustimmung von zwei Dritteln der Nationalräte bei einer Anwesenheit von 50% vorsehen, „Verfassungsmehrheit“). Derzeit sind die Anwesenheit der Hälfte der Abgeordneten und die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für einen Beharrungsbeschluss erforderlich. Die Bundesregierung muss daher lediglich für die volle Anwesenheit ihrer Abgeordneten sorgen, um auf ein Gesetz zu beharren – was angesichts der Fraktionsdisziplin im Nationalrat keine Probleme bereitet. Verlangt man ein höheres Konsensquorum, müsste die Regierung uU für ihre Position werben und Oppositionsabgeordnete für sich gewinnen. Die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns des Gesetzesvorhabens infolge eines suspensiven Vetos würde steigen. Das Einspruchsrecht hätte mehr Schlagkraft (*erweitertes suspensives Veto*).

Nun soll es nicht ohne Weiteres möglich sein, den Nationalrat durch einfachen Bundesratsbeschluss zur Anwendung eines Verfahrens zu zwingen, das, sieht man von der Bezeichnungspflicht ab, jenem zur Erlassung von Verfassungsgesetzen gleicht. Schließlich sieht das B-VG eine Zwei-Drittel-Mehrheit nicht ohne Grund nur für die Erzeugung von besonderen Vorschriften, wie eben für Gesetze mit Verfas-

²⁴² Siehe Kapitel 21.1.4.6.

²⁴³ Anders die Stimmungslage im V. Ausschuss, der „*mehrheitlich die Auffassung [vertritt], dass der Beharrungsbeschluss im Nationalrat [...] mit einfacher Stimmenmehrheit erfolgen soll*“: Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 29.

sungscharakter, vor. Hinzu kommt, dass ein mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu fassender Beharrungsbeschluss zu einer unerwünschten Pattstellung zwischen beiden Kammern führen könnte. Diese Gefahr bestünde, wenn sich die Regierung weder auf eine Verfassungsmehrheit im Nationalrat noch auf eine Mehrheit im Bundesrat stützen kann. Der Opposition wäre es möglich, jedes Gesetz zu verhindern. Die Bundesgesetzgebung könnte in politisch heiklen Angelegenheiten zum Erliegen kommen. Zwar ist und bleibt die Ausübung des Vetorechts eine politische Entscheidung, doch müsste das Risiko eines Missbrauchs in der parteipolitischen Auseinandersetzung schon von Gesetzes wegen minimiert werden. Aus diesen Gründen sollte eine *zweifache Beschränkung des Vetorechts* verfügt werden:

Erstens sollte das erweiterte suspensive Veto auf Fälle eingegrenzt werden, in denen der Bundesrat als Vertreter der Länder auftritt, dh föderalistische Bedenken gegen ein Gesetz äußert. Nur dann, wenn der Bundesrat in seiner Funktion als Länderkammer Einspruch erhebt, ist es gerechtfertigt, das Risiko des Scheiterns eines Gesetzesvorhabens zu erhöhen. Das könnte in der Weise umgesetzt werden, dass dem Bundesrat die Mitwirkung in allen übrigen Angelegenheiten überhaupt versagt wird.²⁴⁴

Zweitens sollten die Beschlusserfordernisse im Nationalrat von den im Bundesrat erzielten Mehrheiten abhängig gemacht werden. Nicht jeder Einspruch des Bundesrates sollte nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit übergangen werden können. Ausschließlich dann, wenn sich eine *stark überwiegende Mehrheit* der Abgeordneten im Bundesrat gegen einen Gesetzesbeschluss ausspricht, erscheint ein mit einfacher Mehrheit gefasster Wiederholungsbeschluss nicht sachgerecht. Beschließt der Bundesrat mit erhöhten Mehrheiten über einen Einspruch, kommt darin die besondere Schwere der Bedenken zum Ausdruck. Diesen sollte vom Nationalrat in einem speziellen Verfahren Rechnung getragen werden müssen.

Ab welchen Mehrheiten im Bundesrat aber soll das Fassen eines Beharrungsbeschlusses erschwert werden? Hierfür sind unterschiedliche Modelle denkbar.²⁴⁵ Nahelegend ist es, die Anwesenheit von der Hälfte der Abgeordneten und ein Konsensquorum von zwei Dritteln zu verlangen. Treffender jedoch ist es, einen Mehrheitsbeschluss der Bundesräte aus mehreren Bundesländern (zB sechs) zuzüglich zum einfa-

²⁴⁴ Siehe unmittelbar oben Kapitel 21.1.2.3.

²⁴⁵ Bericht III. Ausschuss, 2/AUB-K, 12.

chen Mehrheitsvotum zu fordern. So wäre sichergestellt, dass die föderalistischen Bedenken gegen einen Gesetzesbeschluss von mehreren Ländern geteilt werden.

Folgt man dem Verfasser, gäbe es zwei Kategorien von Wiederholungsbeschlüssen: Einen *qualifizierten Beharrungsbeschluss* bei Einsprüchen des Bundesrates wegen erheblicher föderalistischer Bedenken und einen *einfachen Beharrungsbeschluss* in allen übrigen Angelegenheiten. Die Mehrheiten, mit denen der Nationalrat einen Wiederholungsbeschluss zu fassen hätte, wären je nach Schwere des Eingriffs in die Sphäre der Bundesländer sonach unterschiedlich.

21.1.2.5. Mitwirkungsmonopol des Bundesrates

Kritisch zu sehen ist der Vorschlag des III. Ausschusses, der Bundesrat solle sämtliche (wohl besser: die meisten) Mitwirkungsrechte der Bundesländer wahrnehmen. An welche Rechte der Ausschuss gedacht hat, geht aus dessen Bericht nicht hervor. Im Kern dürfte es aber um die *Zustimmungsrechte der Bundesländer* zu Gesetzesbeschlüssen gehen. Das wirft die Frage auf, ob der Bundesrat das richtige Organ ist, um die Interessen der Bundesländer in den Fällen der Art 14b, 102 sowie 129a B-VG zu wahren. Soll der Bundesrat tatsächlich darüber entscheiden, ob eine Bundesbehörde in der mittelbaren Bundesverwaltung tätig wird? Sollen nicht die betroffenen Länder selbst die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung prüfen?

Das mag man auf den ersten Blick so sehen, doch hält der Verfassungsgesetzgeber die Mitbestimmung des Bundesrates in diesen Angelegenheiten für möglich. Deswegen Einspruchsrecht wird durch das Zustimmungsrecht der Länder nämlich nicht ausgehebelt.²⁴⁶ Außerdem steht der zweiten Kammer in anderen Materien, die für die Bundesländer von größerer Bedeutung sind, die Mitwirkung zu (Art 44 Abs 2 B-VG).

Die Rechtsansicht von *Pernthaler*, dass die Zustimmung der Bundesländer zu Gesetzen, die die Vollzugsbefugnisse des Landeshauptmannes bzw der Landesregierung einschränken, kein Akt der Gesetzgebung ist und daher Verwaltungsorganen (der Bundesländer) vorbehalten bleibt, teilt der Verfasser nicht.²⁴⁷ Insb folgt aus ihr nicht, dass die Übertragung der Zustimmungsrechte der Länder gem Art 102 und 129a B-VG auf das Gesetzgebungsorgan Bundesrat unzulässig wäre. Es spricht also nichts

²⁴⁶ *Pernthaler*, Bundesstaatsrecht, 365.

²⁴⁷ aaO, 365 f.

dagegen, sich der Meinung des Österreich-Konvents anzuschließen und die Zustimmungsrechte der Bundesländer durch solche des Bundesrates zu ersetzen.

21.1.3. Beratungsergebnisse des V. Ausschusses

Hinsichtlich der Verteilung der Bundesratssitze auf die Länder spricht sich der V. Ausschuss²⁴⁸ für das geometrische Prinzip aus: *„Ein Senatsmodell, dh eine gleich starke Vertretung aller Länder [...] wird überwiegend abgelehnt.“* Auch hin Hinkunft sollen die Bundesländer entsprechend ihrer Bevölkerungszahl, aber in abgestufter Form im Bundesrat vertreten sein (degressiv proportionale Sitzverteilung). Jedoch solle in Erwägung gezogen werden, *„die Spannweite zwischen kleinster und größter Zahl an Bundesräten, die die einzelnen Länder entsenden, [zu] verminder[n]“*.

Unter dem Titel *„Modelle der Kreation“* hat sich der V. Ausschuss²⁴⁹ mit verschiedenen Vorschlägen für die Zusammensetzung des Bundesrates befasst. Darunter die Entsendung von geeigneten Repräsentanten durch die Länder im Anlassfall (Ad-hoc-Zusammensetzung), die Besetzung der Länderkammer mit Landtagsabgeordneten und die Direktwahl der Bundesräte. Die derzeitige Regelung hat breite Zustimmung gefunden, der Vorschlag einer Direktwahl wurde nicht unterstützt. Mit einer Wahl, so der V. Ausschuss, wäre *„ein zweites Bundesgesetzgebungsorgan geschaffen“*, das zur Vertretung von Länderinteressen nicht geeignet wäre.

Damit im Zusammenhang steht die Frage nach der Abschaffung des freien Mandats. Sollen Bundesratsabgeordnete bei Abstimmungen an Vorgaben ihrer Länder gebunden werden können? Dazu vertritt der V. Ausschuss²⁵⁰ die Ansicht, dass eine allgemeine Bindung der Bundesräte nicht in Betracht komme. Manche Ausschussmitglieder lehnen sogar jede Form der Bindung des Stimmverhaltens ab. Für einzelne Experten im Ausschuss ist eine Stimmrechtsbindung hingegen denkbar, wenn sie auf bestimmte Angelegenheiten wie zB Kompetenzverschiebungen beschränkt wird.

Weiters war der Vorschlag, Teileinsprüche gegen Gesetzesbeschlüsse zu erheben, Gegenstand der Beratungen im V. Ausschuss²⁵¹. Er wurde mehrheitlich abgelehnt. Dem Bundesrat solle es nicht möglich sein, *„einen integrierenden Bestandteil eines Gesetzes herauszulösen und damit das ganze Gesetzesvorhaben in Frage zu stellen“*.

²⁴⁸ Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 26 f.

²⁴⁹ aaO, 27.

²⁵⁰ aaO, 27.

²⁵¹ aaO, 28.

Einige Ausschussmitglieder waren jedoch der Meinung, dass teilweise Einsprüche bei Sammelgesetzen, in denen „*verschiedene, nicht zusammengehörige Materien*“ gebündelt sind, vorgesehen werden sollen. Diese Idee blieb im Ausschussbericht nicht unwidersprochen. Dort heißt es, dass „*eine formelle Anknüpfung leicht unterlaufen werden könnte*“. Außerdem sei „*eine materielle Unterscheidung in zusammenhängende und nicht-zusammenhängende Regelungen nicht praktikabel*“.

Ferner hat der V. Ausschuss²⁵² die Möglichkeit eines Verzichts des Bundesrates auf die Behandlung von Gesetzesbeschlüssen diskutiert. Durch die Einrichtung eines „*vereinfachten Erledigungsverfahrens*“ solle die Behandlung in der zweiten Kammer verkürzt werden. Das könne derart geregelt werden, dass die Enderledigung einer Vorlage bereits im Ausschuss erfolgt. Dies brauche – wie der Verzicht auf die Behandlung von Gesetzen überhaupt – eine bundesverfassungsgesetzliche Grundlage.

Ausführlicher als der Ausschuss „Staatliche Institutionen“ hat sich der V. Ausschuss²⁵³ mit den Zustimmungsrechten des Bundesrates befasst. Solche seien vorzusehen, „*wo existentielle Rechte der Länder berührt werden*“. Vor allem bei Kompetenzänderungen zu Lasten der Bundesländer solle das absolute Veto beibehalten werden. Zusätzlich zur Stimmenmehrheit von zwei Dritteln, sollen „*Einschränkungen der Landeskompetenzen auch einer Mehrheit der Bundesräte von mindestens 5 Ländern bedürfen*“. Analog zu dieser Regelung sollen auch Eingriffe in die Rechtsstellung des Bundesrates von einer Mehrheit der Abgeordneten von fünf statt bisher vier Ländern angenommen werden (aber: keine Zwei-Drittel-Mehrheit). Einige Ausschussmitglieder befürworteten ein absolutes Veto außerdem in anderen als existenziellen Angelegenheiten. Nach ihnen solle ein generelles Zustimmungsrecht ua zu Bundesverfassungsgesetzen normiert werden, wobei der Bundesrat seine Zustimmung mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu erklären habe.

21.1.4. Stellungnahme

21.1.4.1. Paritätische Verteilung der Bundesratssitze

Der V. Ausschuss plädiert dafür, das Ungleichgewicht in der Vertretung der Bundesländer abzuschwächen und eine ausgewogenere Sitzverteilung sicherzustellen. Es ist dies eine Reaktion auf das *Ost-West-Gefälle* zu Gunsten der bevölkerungsreichen

²⁵² Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 29.

²⁵³ aaO, 29 f.

Länder Wien und Niederösterreich. Die große Mehrheit im V. Ausschuss gegen eine *volle Gleichstellung* der Gliedstaaten ist nicht nachvollziehbar: Einerseits wirft der Ausschuss dem Bundesrat vor, Länderinteressen nicht kraftvoll zu vertreten, während er sich andererseits gegen eine paritätische Verteilung der Sitze ausspricht – ein Merkmal, das als prägendes Charakteristikum einer starken Länderkammer gilt.

Die Verteilung der Bundesratssitze nach der Bevölkerungszahl konzentriert allen Einfluss bei Wien und Niederösterreich und führt insoweit zu einer *Zentralisierung*. Kleinere Länder können mühelos überstimmt, der Westen gänzlich übergangen werden. Es ist daher zu erwägen, den Bundesrat nach dem Prinzip der strengen Parität zusammenzusetzen. Verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Lösung sei entgegengehalten, dass diese zwar eine Schwächung des demokratischen Grundprinzips zur Folge hätte, jedoch das bundesstaatliche Baugesetz aufgewertet werden würde.

Die mitunter großen Unterschiede in der Bevölkerungszahl einzuebnen, mag *prima vista* befremdlich sein. Eine paritätische Besetzung der Länderkammer ist international aber nicht unüblich. Bspw in den USA scheinen die – weit größeren – Unterschiede in der Bevölkerungszahl nicht zu stören. So zählt der größte Bundesstaat Kalifornien 38 Millionen Einwohner, während der kleinste Bundesstaat Wyoming nicht ganz 580.000 Einwohner hat.²⁵⁴

21.1.4.2. Direktwahl der Bundesräte

Entgegen der Meinung des V. Ausschusses, ist die Legitimierung der Bundesratsabgeordneten unmittelbar durch die Bevölkerung zu begrüßen. Der Bundesrat hat schließlich gesetzgebende Funktion, auch wenn seine Bedeutung nicht an die des Nationalrates heranreicht. Die Bedenken des Ausschusses gegen eine *bundesweite Wahl* – anders sind die Ausführungen im Bericht nicht zu lesen – haben aber Substanz. Man liefe in diesem Fall tatsächlich Gefahr, die Länderinteressen aus den Augen zu verlieren. Vorstellbar ist es jedoch, die Bundesräte zeitgleich mit den Landtagen zu wählen. Die Bürger hätten am Tag der Landtagswahl sohin eine weitere Wahlentscheidung zu treffen. Ein Länderbezug wäre gegeben.

²⁵⁴ Diese Zahlen hat das United States Census Bureau für das Jahr 2012 publiziert. Es handelt sich um Schätzungen, ausgehend von der Volkszählung 2010, abrufbar unter <http://www.census.gov/popest/data/state/totals/2012/index.html> (6.11.2013).

21.1.4.3. Abschaffung des freien Mandats

Die Bindung der Abgeordneten im Abstimmungsprozess ist vor dem Hintergrund der Kreation des Bundesrates zu sehen. Sie ist undenkbar, wenn die Bundesräte vom Landesvolk in direkter Wahl ermittelt werden. Die Entscheidung der Landesbürger, bestimmten Wahlwerbern das Vertrauen zu schenken, wäre eine unbedingte. Sie dürfte durch Vorgaben für das Stimmverhalten nicht unterlaufen werden. Bleibt es bei der Wahl der Bundesräte durch den Landtag, ist eine Bindung an dessen Vorgaben überlegenswert. Die Bundesräte sind Repräsentanten eines Bundeslandes und leiten ihr Mandat vom Landtag ab. Ein gebundenes Mandat erscheint gerechtfertigt. Kritikern ist aber insoweit zuzustimmen, als ein gebundenes Mandat nicht so konzipiert sein sollte, dass es dem Mandatar jeden Spielraum nimmt. Die Abgeordneten dürfen in einem reformierten Bundesrat nicht zu „wehrlosen Vollstreckern“ ihres Landtages werden. Eine von der Landtagsmehrheit abweichende Meinung muss – in den meisten Fällen – erlaubt sein. Das gilt in erster Linie für die Abgeordneten, die einer Oppositionspartei im Landtag angehören.

21.1.4.4. Zulässigkeit von Teileinsprüchen

Die Idee, einen Teileinspruch des Bundesrates vorzusehen, ist auf den ersten Blick unterstützenswert. Gegenwärtig richtet sich der Einspruch gegen das gesamte Gesetz, auch wenn der Bundesrat dieses überwiegend befürwortet. Die Zulässigkeit eines Teileinspruches würde ihm die Möglichkeit eröffnen, die Gesetzwerdung nur jener Vorschriften (vorläufig) zu verhindern, die er tatsächlich kritisiert.

Dieser Vorschlag ist jedoch nicht ohne Weiteres umsetzbar. Selbst wenn man Einsprüche gegen einzelne Gesetzesbestandteile oder, bei Sammelgesetzen, gegen einzelne Gesetze zuließe, müsste die *Kundmachung des gesamten Gesetzes* wohl in den meisten Fällen unterbleiben. Selten wird man Bestimmungen, die (politisch) so bedeutsam sind, dass gegen sie Einspruch erhoben wird, aus einem Gesetz herauslösen können, ohne diesem seine Wirkung zu nehmen. Eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Zulässigkeit eines Teileinspruches ist somit nicht zu erwarten.

Einige Mitglieder des V. Ausschusses haben angemerkt, dass ein Teileinspruch „dann denkbar wäre, wenn der Nationalrat auf einen solchen Einspruch flexibel reagieren könnte und das Gesetz im Sinne des Einspruches ändern darf, ohne dass diese

Änderung neuerlich dem Bundesratsverfahren unterläge“²⁵⁵. Eine solche Regelung wäre aber mit Unwägbarkeiten behaftet. So müsste (vom Bundesrat) geprüft werden, ob der Nationalrat den Bedenken der Länderkammer Rechnung getragen und daher seinen Gesetzesbeschluss zu Recht mit einfacher Mehrheit anstelle der für Beharrungsbeschlüsse erforderlichen qualifizierten Mehrheit gefasst hat. Nur dann wäre der Bundesrat nicht neuerlich zu befassen. Das zu beurteilen, ist schwierig.²⁵⁶

Sicher ist, dass von einer neuerlichen Vorlage des Gesetzesbeschlusses nicht abgesehen werden kann, wenn der Nationalrat nach einem Teileinspruch nicht nur die Vorgaben des Bundesrates umsetzt, sondern auch völlig *neue Inhalte* in das Gesetz aufnimmt. Änderungen des beeinspruchten Beschlusses dürften nur insofern vorgenommen werden, als sie im Teileinspruch des Bundesrates Deckung finden. Sonst könnte der Nationalrat die Beteiligung der zweiten Kammer am Gesetzgebungsverfahren im Zuge einer nicht mehr vorlagepflichtigen Revision des Gesetzesbeschlusses ausschalten.

21.1.4.5. Verzicht auf die Behandlung von Gesetzesbeschlüssen

Der Vorschlag, es dem Bundesrat zu erlauben, auf die Behandlung von Gesetzen *nach Abschluss des Nationalratsverfahrens* zu verzichten, überzeugt. Schon jetzt hat die Länderkammer meistens keine Einwände gegen Gesetzesbeschlüsse. Es heißt häufig: „Der Bundesrat hat beschlossen, gegen den Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben.“ Es ist daher zweckmäßig ein Verfahren zu etablieren, das die Gesetzwerdung von föderalistisch unbedenklichen Gesetzesbeschlüssen beschleunigt. Die Verzichtsmöglichkeit müsste jedoch auf beeinspruchbare Gesetze eingegrenzt werden. Es wäre widersprüchlich, zustimmungspflichtige Gesetze – das absolute Veto des Bundesrates besteht wegen der besonderen Bedeutung des Regelungsgegenstandes für die Bundesländer – im vereinfachten Verfahren „durchzuwinken“.

Es stellt sich natürlich die Frage, ob mit einem *nachträglichen Behandlungsverzicht* tatsächlich eine Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses erreicht werden kann. Der Bundesrat hätte sich nämlich wie im (besser: ähnlich dem) regulären Gesetzgebungsverfahren mit dem Gesetzesbeschluss auseinanderzusetzen, um ermessen

²⁵⁵ Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 28.

²⁵⁶ Anders gelagert ist die Situation beim vorgeschlagenen Stellungnahmerecht. Dort wäre nur zu prüfen, ob der Nationalrat seit der letzten Stellungnahme *keine Änderung* mehr vorgenommen hat: Kapitel 21.1.2.2 („vorweggenommener Behandlungsverzicht“).

zu können, ob er seine Verzichtsmöglichkeit nützen soll. Er müsste den Gesetzesbeschluss also so und so in Behandlung nehmen (wobei die GO-BR für das Verzichtungsverfahren spezielle Regelungen bereitstellen könnte, die, wenn sich eine Mehrheit für den Verzicht im Bundesrat abzeichnet, eine raschere Erledigung garantieren²⁵⁷).

Ein nachträglicher Verzicht hätte aber jedenfalls Sinn, wenn der Entwurf im Bundesrat bzw in dessen Ausschüssen parallel zum Verfahren im Nationalrat in Diskussion steht, eine Stellungnahme jedoch wegen des bevorstehenden Abschlusses des Nationalratsverfahrens zu spät käme.²⁵⁸ Hat sich der Bundesrat bereits dazu entschieden, keinen Einspruch zu erheben, soll er nicht gezwungen werden, seine Beratungen zum nunmehr beschlossenen Entwurf zu wiederholen. Die Verzichtsmöglichkeit nach Beschlussfassung im Nationalrat würde sich sohin (zumindest) als Ergänzung zum vorweggenommenen Behandlungsverzicht darstellen.

21.1.4.6. Ausweitung der Zustimmungsrechte

Die Möglichkeit, Gesetze endgültig zu verhindern, stellt die Länderkammer auf dieselbe Stufe mit dem Nationalrat. Die Neuregelung der Zustimmungsrechte ist für die Zukunft des Bundesrates daher richtungsweisend. Sie ist ein neuralgischer Punkt der Bundesratsreform. Klar ist, dass das absolute Vetorecht, will man wie der Österreich-Konvent den Bundesrat aufwerten, nicht auf Eingriffe in „*existentielle Rechte der Länder*“²⁵⁹ beschränkt bleiben kann. Diese Fälle sind durch Art 44 Abs 2 B-VG abgedeckt. Anzudenken ist aber zB ein Zustimmungsrecht zu Bundesgrundsatzgesetzen oder zu Gesetzen, bezüglich derer den Ländern die Vollziehung zusteht (sofern man nicht schon das Einspruchsrecht auf diese Gesetze eingrenzen möchte).²⁶⁰

Differenziert zu sehen ist das Vorbringen, der Bundesrat möge ein Zustimmungsrecht zu Bundesverfassungsgesetzen erhalten. Auch im Bereich des Verfassungsrechts ist die Mitwirkung der zweiten Kammer konsequenterweise von den Auswirkungen des in Frage stehenden Gesetzes auf die Bundesländer abhängig zu machen. Ein *generelles Vetorecht bei Bundesverfassungsgesetzen* ist nicht zu befürworten. Es

²⁵⁷ Siehe das Sitzungsprotokoll des V. Ausschusses, 8/P-AUF-K, 5 („In diesem Zusammenhang wird angeregt, in das B-VG eine Ermächtigung aufzunehmen, die es erlaubt, in der Geschäftsordnung des Bundesrates ein verkürztes Verfahren zu normieren“).

²⁵⁸ Zum Stellungnahmerecht des Bundesrates im Nationalratsverfahren siehe Kapitel 21.1.2.2.

²⁵⁹ Sitzungsprotokoll V. Ausschuss, 8/P-AUF-K, 5.

²⁶⁰ Zur Begrenzung des suspensiven Vetorechts siehe Kapitel 21.1.2.3.

ist zu vermuten, dass die Beiziehung einer zweiten – gleichberechtigten – Kammer im Gesetzgebungsprozess einer dynamischen Verfassungsentwicklung entgegenstehen würde (angesichts des zeitweise inflationären Rückgriffs auf die Rechtsaktform des Verfassungsgesetzes könnte das aber sogar ein Vorteil sein).

Der Bericht des V. Ausschusses lässt offen, mit welchen Quoren der Bundesrat seine Zustimmung zu Gesetzen erklären sollte. In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass das B-VG für Verfassungsgesetze keine von Art 37 abweichenden Regelungen trifft. Darin und in den besonderen Beschlusserfordernissen der Art 35 Abs 4 und 44 Abs 2 B-VG kommt eine klare Wertung des Gesetzgebers zum Ausdruck: Nur substantielle Eingriffe in die Rechtsstellung des Bundesrates und in die Kompetenzverteilung sollen der mit erhöhten Quoren zu erteilenden Zustimmung unterliegen. Die Festlegung zB einer Zwei-Drittel-Mehrheit für Verfassungsgesetze wäre somit nicht systemkonform. Der Bundesrat soll bei zustimmungspflichtigen Gesetzen daher (weiterhin) mit *einfacher Mehrheit* entscheiden.

21.2. Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform

Anders als der Österreich-Konvent, der in vielen Punkten unverbindlich geblieben ist, legte die beim Bundeskanzleramt eingerichtete *Expertengruppe Staats- und Verwaltungsreform* konkrete Textvorschläge vor. Unter dem Vorsitz des damaligen Leiters des Verfassungsdienstes, *Lienbacher*, tagten *Fiedler*, *Kohl*, *Kostelka* und *Öhlinger* als von den Regierungsparteien nominierte Fachexperten sowie die Landeshauptleute *Burgstaller* und *Sausgruber* als Vertreter der Bundesländer.²⁶¹ Das Mandat der Expertengruppe wurde im Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode ausformuliert: Aufbauend auf die Arbeiten des Konvents, solle eine Verfassungsreform vorbereitet werden, die „*vor allem eine zeitgemäße Grundrechtsreform, [...] eine Neuordnung der Kompetenzen, [...] eine Stärkung der Länderautonomie [...] und nicht zuletzt eine Verfassungsbereinigung umfasst*“²⁶². In der Folge hat die Expertengruppe zwei Entwürfe erarbeitet, die im Juli 2007 und im März 2008 vorgelegt

²⁶¹ Erl zu 168/ME (XXIII. GP), 2; *Burgstaller* und *Sausgruber* haben sich (dauerhaft) durch den Verfassungsjuristen *Wiederin* einerseits und durch den damaligen Vizepräsidenten des Bundesrates *Weiss* andererseits vertreten lassen: aaO.

²⁶² Regierungsprogramm für die XXIII. GP, Seite 23, abrufbar unter <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> (6.11.2013).

wurden.²⁶³ Der erste enthält Vorschläge zu den Bereichen Rechtsschutz, Kontrolle und Verfassungsbereinigung. Er wurde später teilweise in Gesetzesform gegossen.²⁶⁴ Der zweite Entwurf, er sieht tiefgreifende Veränderungen beim Bundesrat vor, bildet die Grundlage für dieses Kapitel.

21.2.1. Beratungsergebnisse

Die *Expertengruppe*²⁶⁵ hat sich, wie zuvor der Österreich-Konvent, auf eine Neuordnung der Bundes- und Landeskompetenzen nach einem Drei-Säulen-Modell verständigt. Neben Zuständigkeiten, die entweder dem Bund oder den Ländern zustehen, wurde eine dritte Säule vorgeschlagen, in der die Gesetzgebung und Vollziehung „Bundessache und Landessache“ sein soll (Art 12 B-VG [ME]; sog *gemeinsame Zuständigkeiten*). Nach Auffassung der Experten solle in Angelegenheiten der dritten Säule entweder der Bund mit Zustimmung der Länder tätig werden – diese sei vom Bundesrat zu erklären – oder die Bundesländer sollen eigene Regelungen erlassen. In gleicher Weise sollen die gemeinsamen Vollzugszuständigkeiten entweder der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung zugeordnet werden. Dies ermögliche eine *„eine flexible Handhabung sowohl der Gesetzgebungs- als auch der Vollziehungskompetenzen zwischen Bund und Ländern“*.

Innerhalb der *Expertengruppe*²⁶⁶ hat sich ein Streit über die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens in der dritten Säule entsponnen. Einerseits wollte man *„eine ausreichende Mitwirkung der Länder gewährleisten“*, andererseits galt es sicherzustellen, dass der Bund keiner *„unbeschränkten Blockademöglichkeit durch die Länder ausgesetzt ist“*. Damit rückte der Bundesrat in den Mittelpunkt des Interesses. Seine Rolle wurde in zwei Reformvarianten zum Teil grundlegend neu definiert.

Die erste Variante sieht vor, dass jedes Bundesland durch den Landeshauptmann, den Landtagspräsidenten sowie durch ein vom Landtag zu wählendes Mitglied vertreten wird. Dieses wird für die Dauer der Gesetzgebungsperiode vom Landtag entsendet und muss zum Landtag wählbar sein. Dem Landeshauptmann ist es freigestellt, sich von einem Mitglied der Landesregierung, dem Landtagspräsidenten von einem

²⁶³ Es handelt sich um die Entwürfe 94/ME (XXIII. GP) und 168/ME (XXIII. GP).

²⁶⁴ BGBl I Nr 2/2008 („Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird“).

²⁶⁵ Erl zu 168/ME (XXIII. GP), 3.

²⁶⁶ Ibid.

weiteren Abgeordneten zum Landtag vertreten zu lassen (Art 34 B-VG [ME]). Für ihre Tätigkeit im Bundesrat erhalten der Landeshauptmann und der Landtagspräsident keine Bezüge, die über den Ersatz allfälliger Spesen hinausreichen.²⁶⁷

Der Ministerialentwurf räumt jedem Land (nicht: jedem Mitglied) eine Stimme im Bundesrat ein, über die die unbedingte Mehrheit der Vertreter dieses Landes entscheidet (Art 35 Abs 1 B-VG [ME]). Für einen Beschluss des Bundesrates braucht es daher eine Mehrheit der Stimmen der Bundesländer, wobei es gem Art 35 Abs 2 B-VG (ME) auf die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen ankommt.²⁶⁸ Das sind, vorausgesetzt alle Bundesländer nehmen an der Abstimmung teil, fünf. Hingegen ist *„[d]as Abstimmungsverhalten der einzelnen Mitglieder des Bundesrates [...] nur für die Ermittlung der einem Land zustehenden Stimme relevant“*²⁶⁹.

Im Ministerialentwurf ist vorgesehen, dass Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates im Rahmen der dritten Säule der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Alle übrigen Gesetze können weiterhin mit suspensiver Wirkung beeinsprucht werden. Die Einspruchsmöglichkeit besteht den Erläuterungen zufolge auch bei zustimmungspflichtigen Gesetzen. Der Nationalrat kann an seinem Vorhaben aber mittels eines Beharrungsbeschlusses festhalten (Art 42 Abs 2 B-VG [ME]). Art 42 Abs 5 B-VG bleibt unangetastet, die Begründungspflicht bei Einsprüchen wird gestrichen.²⁷⁰

Die Zustimmung des Bundesrates zu Kompetenzverschiebungen zu Ungunsten der Länder (Art 44 Abs 2 B-VG [ME] iVm Art 35 Abs 2 B-VG [ME]) wird insofern erleichtert, als hierfür eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt. Dazu hat die Expertengruppe das Folgende ausgeführt: *„Angesichts der Neukonzeption des Bundesrates, durch die eine unmittelbare Mitwirkung der Entscheidungsträger eines Landes bewirkt wird, erscheint es gerechtfertigt, [...] die Zustimmung mit einfacher Mehrheit vorzusehen.“*²⁷¹ Demgegenüber soll ein Eingriff in die Rechtsstellung des Bundesrates erschwert werden. Art 35 Abs 3 B-VG (ME) lautet wie folgt: *„Eine Änderung der Art 34 und 35 bedarf der mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.“* Der Grund hierfür

²⁶⁷ Erl zu 168/ME (XXIII. GP), 13.

²⁶⁸ aaO.

²⁶⁹ aaO.

²⁷⁰ aaO, 14.

²⁷¹ aaO, 14.

liege darin, dass „*der Zusammensetzung des Bundesrates auf Grund der neuen Mitwirkungszuständigkeiten [...] eine erhöhte Bedeutung zukommt*“²⁷².

Die zweite Variante sieht weitaus weniger gravierende Änderungen für die Länderkammer vor. Geht es nach ihr, bleibt der Bundesrat als parlamentarische Körperschaft bestehen. Sie lehnt es ab, „*die Neuverteilung der Kompetenzen mit einem Umbau des Bundesrates zu verbinden*“²⁷³. Einsprüche in der dritten Säule sollen aber leichter gefasst werden können. Art 42 Abs 3 B-VG (ME) ordnet in der zweiten Variante an, dass in den Angelegenheiten des Art 12 B-VG (ME) ein Einspruch mindestens der Hälfte der abgegebenen Stimmen oder mindestens der Hälfte der abgegebenen Stimmen der Vertreter von wenigstens fünf Ländern bedarf. Es braucht, wie die Erläuterungen anschaulich darlegen, somit eine doppelte Mehrheit im Bundesrat: „*Ein Gesetzesbeschluss [...] bleibt nur dann unbeeinsprucht, wenn er von der Zustimmung sowohl der Mehrheit der ihre Stimme abgebenden Mitglieder [...] als auch der Mehrheit der ihre Stimme abgebenden Vertreter von wenigstens fünf Ländern getragen wird.*“²⁷⁴ Außerdem soll sich der Nationalrat über Einsprüche gem Art 42 Abs 3 B-VG (ME) nur hinwegsetzen können, wenn mindestens die Hälfte seiner Mitglieder anwesend und eine Mehrheit von zwei Dritteln dafür ist.

21.2.2. Stellungnahme

21.2.2.1. Variante 1

Die erste Variante hätte – wäre sie umgesetzt worden – beim Bundesrat keinen Stein auf dem anderen gelassen. Die Ländermitwirkung wäre auf ein neues Fundament gestellt und die Zusammenkünfte der Landeshauptleute in ihrer gegenwärtigen Form in Frage gestellt worden.²⁷⁵ Dass eine derart *radikale Umgestaltung* der Bundesländermitwirkung reichlich Diskussionsstoff bietet, ist sonach nur logisch.

Im Gegensatz zum Österreich-Konvent will die Expertengruppe vom geometrischen Prinzip bei der Zusammensetzung der Länderkammer abgehen und eine *massive Reduktion der Bundesratssitze* durchsetzen. Jedes Land solle nur mehr eine Stim-

²⁷² Erl zu 168/ME (XXIII. GP), 13.

²⁷³ aaO, 4.

²⁷⁴ aaO, 14.

²⁷⁵ aaO, 3.

me haben, wobei der Wille des Bundeslandes innerhalb einer Delegation²⁷⁶ von drei Vertretern dieses Landes gebildet werde. Diesen Vorschlag unter dem Titel „Reform des Bundesrates“ zu besprechen, ist nicht treffend. Durch ihn würde der Bundesrat den Charakter einer parlamentarischen Kammer verlieren. Das ist weniger dem Umstand geschuldet, dass die Landeshauptleute – sie sind Exekutivorgane – Mitglieder des Bundesrates wären. Vielmehr wäre eine fruchtbringende parlamentarische Arbeit mit 27 statt mit derzeit 61 Abgeordneten, die in ihren Hauptberufen Landeshauptmann, Landtagspräsident und Landtagsabgeordneter sind, nicht vorstellbar. Hinzu kommt, dass die Position eines Bundeslandes innerhalb der jeweiligen Delegation und damit im Land bestimmt werden würde. Die vorbereitenden Arbeiten würden von den Landtagen und von den Ämtern der Landesregierungen geleistet. Der politische Willensbildungsprozess würde sich in die Bundesländer verlagern. Die erste Variante ist daher der Abschaffung des Bundesrates näher als einer Reform.

Mit *Gamper*²⁷⁷ liegt der Vorteil dieser Lösung vor allem darin, dass *„die rechtspolitischen Anliegen eines Landes [...] durch seine Spitzenorgane vertreten und nicht – wie bisher – durch einem freien Mandat unterliegende Repräsentanten nur sehr schlecht wahrgenommen werden“*. Kritisch merkt sie aber an, dass die Vertretung der Bundesratsmitglieder wegen deren Doppelbelastung zum Regelfall werden könnte.

Diese Befürchtung ist nicht grundlos. Der Bundesrat würde durch sein Zustimmungsrecht in der dritten Säule an Gewicht zulegen, wodurch die Anzahl der abzuhaltenden Sitzungen nicht geringer werden würde. Auch das generelle suspensive Vetorecht bliebe erhalten. Die vorgeschlagene Zusammensetzung des Bundesrates ist nur sinnvoll, wenn tatsächlich der Landeshauptmann und der Landtagspräsident oder, in Vertretung, andere Spitzenrepräsentanten des Landes an dessen Sitzungen teilnehmen. Der Zweck des Art 34 B-VG (ME) würde verfehlt, wenn schlussendlich doch wieder Personen mit politisch geringem Gewicht als Bundesräte tätig werden. Dem könnte durch eine geringfügige Modifikation des Art 34 Satz 5 B-VG (ME) entgegengewirkt werden. Dieser könnte wie folgt lauten: „Der Landeshauptmann kann sich durch den ersten oder zweiten Landeshauptmannstellvertreter, der Landtagspräsident durch ein anderes Mitglied des Landtagspräsidiums vertreten lassen.“

²⁷⁶ Dieser Begriff wird von *Gamper* für die drei stimmberechtigten Mitglieder, die von einem Land entsendet werden, verwendet: 1/SN-168/ME (XXIII. GP), 6.

²⁷⁷ Ibid.

Darüber hinaus lässt der Entwurf der Expertengruppe befürchten, dass sich im Vertretungsfall keine geeigneten Personen als Ersatzbundesräte finden. Finanzielle Anreize, um sich für ein Bundesratsmandat zu bewerben, sollen ja nur für einfache Landtagsabgeordnete bestehen. Der Landeshauptmann und der Landtagspräsident würden für ihre Tätigkeit im Bundesrat nicht besoldet. Nichts anderes würde wohl für deren Vertreter gelten, sodass jene Landesräte und Landtagsabgeordneten, die für den Landeshauptmann und den Landtagspräsidenten einschreiten, keine Vergütung erhalten. Damit könnte die Teilnahme an Bundesratssitzungen zur ungeliebten Nebenbeschäftigung verkommen, die, weil sie einen Mehraufwand verursacht, aber nicht entgolten wird, niemand so Recht ausführen möchte.

Kritik verdient auch der angestrebte Entfall der proportionalen Besetzung des Bundesrates nach dem Stärkeverhältnis der Landtagsparteien. Die aktuelle Regelung, wonach wenigstens ein Mandat jener Partei zufallen muss, die über die zweithöchste Anzahl von Sitzen im Landtag verfügt, trägt schließlich dafür Sorge, dass ein großer Teil der Landesbevölkerung, vertreten durch die zwei stärksten Parteien im Landtag, im Bundesrat repräsentiert ist. Zum Beweis: In Wien entfallen 70% der Stimmen auf die erstplatzierte SPÖ und die zweitplatzierte FPÖ (2010); In Oberösterreich (2009) und Niederösterreich (2013) haben ÖVP und SPÖ gemeinsam einen Stimmenanteil von 72%; In Vorarlberg erreichten ÖVP und FPÖ 76% der Wählerstimmen (2009); In der Steiermark entfallen auf SPÖ und ÖVP gemeinsam 76% (2010), im Burgenland sogar 83% (2010). Ungleich geringer wären diese Werte, wenn man die Stimmenanteile der Parteien, die in den Landesregierungen vertreten sind, addieren würde.

Der Parteienproporz im Bundesrat erlangt außerdem demokratiepolitische Bedeutung, wenn die zweitstärkste Landtagspartei nicht in die Regierungskoalition eingebunden ist (aber vielleicht aufgrund landesgesetzlicher Vorschriften der Landesregierung angehört). Er stellt sicher, dass die Landtagsopposition im Bundesrat vertreten ist. Sowohl der Landeshauptmann wie auch der Landtagspräsident gehören nämlich in aller Regel der mandatsstärksten Landtagspartei an. Auch der dritte in der Bundesratsdelegation würde von der Regierungsmehrheit bestimmt werden. Nach dem Reformmodell der Expertengruppe könnte die SPÖ in den Bundesländern Oberösterreich, Tirol und Salzburg keine Bundesräte nominieren. Gleiches würde für die FPÖ in Kärnten, Vorarlberg und Wien gelten. Die ÖVP Niederösterreich, sie verfügt über die Mandatsmehrheit im Landtag, hätte bei der Auswahl der Bundesräte freie Wahl.

Aus diesen Gründen wäre die gesetzliche Vorgabe sinnvoll, dass der dritte Bundesrat unter jenen Abgeordneten auszuwählen ist, die der an Mandaten oder Wählerstimmen zweitstärksten Partei im Landtag angehören.

21.2.2.2. Variante 2

Gegenüber der Variante 1 nehmen sich die Änderungsvorschläge der Variante 2 bescheiden aus. Der Bundesrat könnte zwar leichter Einspruch erheben („doppelte Mehrheit“) und auch der Nationalrat könnte einen Beharrungsbeschluss nur mit Zweidrittel-Mehrheit fassen – an sich eine spürbare Aufwertung der Länderkammer. Allerdings würden diese *besonderen Abstimmungserfordernisse* ausschließlich in den Fällen des Art 12 B-VG (ME) gelten. Sie erscheinen daher in einem völlig anderen Licht. Dem Bund (Nationalrat) wäre es dadurch möglich, gemeinsame Zuständigkeiten mittels eines einfachen Bundesgesetzes an sich zu ziehen ohne die Zustimmung des Bundesrates einholen zu müssen. Dass der Nationalrat von dieser Möglichkeit häufig Gebrauch macht, mag politisch eher unwahrscheinlich sein, doch ist ein Gesetz primär daran zu messen, welche rechtlichen Spielräume es eröffnet. Folgerichtig ist es nicht überzogen, „*herbe[] Kompetenzverluste der Länder*“²⁷⁸ vorauszusagen.

21.3. Einzelne Reformvorschläge

Die Reformideen für den Bundesrat sind zahlreich. So zahlreich, dass weder der Österreich-Konvent noch die Expertengruppe im Bundeskanzleramt jede einzelne berücksichtigen konnten. Ihre vollständige Darstellung ist auch im Rahmen dieser Masterarbeit nicht möglich. Im Folgenden soll daher auf einzelne beachtenswerte Reformvorschläge hingewiesen werden, die auf eine substanzielle Änderung der Rolle und/oder der Zusammensetzung des Bundesrates gerichtet sind, jedoch insb vom Konvent nicht oder nicht im erforderlichen Ausmaß gewürdigt wurden.

21.3.1. Der Bundesrat als Länder- und Gemeindekammer

21.3.1.1. Die Reformidee

Vereinzelt wird gefordert, den Auftrag des Bundesrates weiter zu fassen und ihn auch mit der Vertretung von Gemeindeinteressen zu betrauen. Insb *Freibauer*²⁷⁹ hat

²⁷⁸ *Gamper*, 1/SN-168/ME (XXIII. GP), 7.

²⁷⁹ Positionspapier Nr 20/POSP-K, 1.

sich hierzu Gedanken gemacht. In einem Diskussionsentwurf für den Österreich-Konvent hat er die Idee präsentiert, dass jedes Bundesland je einen Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zum Bundesrat zu bestellen habe, sofern im entsendenden Land eine Landesorganisation besteht.

Die Entsendung von Städte- und Gemeindevertretern in den Bundesrat rechtfertigt *Freibauer*²⁸⁰ damit, dass die Kommunen „von Bundesgesetzen in ihrem Aufgabenbereich ganz wesentlich betroffen sind“. Aus diesen erwachsen ihnen zahlreiche Pflichten wie die Organisation wichtiger Teile der Daseinsvorsorge. Die Nominierung durch den Städtebund und den Gemeindebund sei jedenfalls unbedenklich, weil das B-VG beide Interessensvertretungen in Art 115 B-VG erwähne und damit anerkenne.

Vorschläge für eine Umgestaltung des Bundesrates zu einer Länder- und Gemeindekammer hat auch der Österreichische Gemeindebund unterbreitet. Er fordert eine „Totalreform des traditionellen Bundesrates“²⁸¹. Dieser solle „organisatorisch und funktional auf eine völlig neue Ebene gehoben werden“²⁸². Nach Auffassung des *Gemeindebundes*²⁸³ könne der Bundesrat ohne Weiteres die Gemeinden repräsentieren, zumal diese durch Bundesgesetze mit Vollziehungsaufgaben betraut und finanziell beansprucht werden. Hinsichtlich der Zusammensetzung der zweiten Kammer führt der Gemeindebund aus, dass eine paritätische Besetzung von Länder- und Gemeindevertretern vorgesehen werden solle. Darüber hinaus solle dafür Sorge getragen werden, dass Gemeinden unterschiedlicher Größe im Bundesrat repräsentiert sind. Ihre Vertreter seien von den Gemeindebünden der Länder vorzuschlagen und vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund zu entsenden.

21.3.1.2. Stellungnahme

Will man über eine Funktionsänderung des Bundesrates hin zu einer Kammer der Länder und Gemeinden sprechen, wirft ein Aspekt besondere Probleme auf: Die *demokratische Legitimierung* der Städte- und Gemeindevertreter. Einer Bestellung durch den Österreichischen Gemeindebund, den Österreichischen Städtebund oder deren Landesverbände – sie alle sind nach den Regeln des Vereinsrechts organisiert – fehlt die demokratische Grundlage. Das gilt ungeachtet deren Organisation im Inne-

²⁸⁰ Positionspapier Nr 19/POSP-K, 3.

²⁸¹ Ausschussvorlage Nr 228/AVORL-K, 2.

²⁸² Ausschussvorlage Nr 25/AVORL-K, 1.

²⁸³ aaO, 2.

ren. Als parlamentarische Kammer hat der Bundesrat gesetzgebende Funktion. Es bedarf deshalb zwingend einer Rückkoppelung auf die Bevölkerung. Eine solche wäre bei der Beschickung des Bundesrates durch *private Vereine* nicht gewährleistet.

In den oben referierten Konzepten wird keine Lösung für den Fall angeboten, dass in einem Bundesland, wie derzeit in Wien, keine Landesorganisation des Städte- und/oder des Gemeindebundes existiert.²⁸⁴ Sollen die Städte und Gemeinden des betreffenden Landes – sie sind nach dem Bundes-Verfassungsgesetz Gebietskörperschaften und Selbstverwaltungskörper – nicht im Bundesrat vertreten sein, wenn sie keine *private Interessensvertretung* einrichten?²⁸⁵ Das ist klar zu verneinen.

Auch der Fall, dass mehrere Vereine zur Wahrung der Interessen der Städte und Gemeinden gegründet werden, wird weder von *Freibauer* noch vom Gemeindebund thematisiert. Gegenwärtig bestehen in Niederösterreich und im Burgenland²⁸⁶ je zwei Organisationen des Gemeindebundes, von denen die eine der SPÖ und die andere der ÖVP nahesteht. Welche von beiden soll nun den Bundesrat beschicken?

Es sei darauf hingewiesen, dass die Wahl von Personen in den Bundesrat, die den Städten und Gemeinden zugerechnet werden, schon jetzt möglich ist.²⁸⁷ Voraussetzung für die Wahl zum Bundesratsabgeordneten ist die Wählbarkeit zum, nicht die Mitgliedschaft im Landtag. Sollen Städte- und Gemeindevertreter in den Bundesrat entsandt werden, könnte es bei der Wahl durch die Landtage bleiben. Eine ausreichende demokratische Legitimierung der Gewählten wäre gewährleistet.

Dabei müsste sichergestellt werden, dass die Landtage tatsächlich Personen wählen, die die Städte und Gemeinden repräsentieren. Dies könnte in der Weise geschehen, dass die Bundesverfassung einerseits Kriterien festlegt, anhand derer die Städte- und Gemeindevertreter auszuwählen sind und andererseits die Mitwirkung anderer

²⁸⁴ Für eine Übersicht über die Landesgruppen des Österreichischen Städtebundes siehe <http://www.staedtebund.gv.at/organisation/landesgruppen.html> (6.11.2013); Für eine Übersicht über die Landesverbände des Österreichischen Gemeindebundes siehe <http://www.gemeindebund.at/content.php?m=1&sm=4#item97> (6.11.2013).

²⁸⁵ In diesem Sinne offenbar *Freibauer* im Positionspapier Nr 20/POSP-K, 1 („soweit diese über eine Landesorganisation in diesem Land verfügen“).

²⁸⁶ Dort organisieren sich die Kommunen im „Gemeindevertreterverband der Volkspartei Niederösterreich“ oder im „Verband sozialdemokratischer Gemeindevertreter in Niederösterreich“ bzw im „Burgenländischen Gemeindebund“ oder im „Verband sozialdemokratischer Gemeindevertreter im Burgenland“: Siehe dazu <http://www.gemeindebund.at/content.php?m=1&sm=4#item97> (6.11.2013).

²⁸⁷ Bericht V. Ausschuss, 5/AUB-K, 27.

Akteure bei der Wahl der Bundesräte durch die Landtage vorsieht. So könnte Art 35 B-VG ein eigener Abs 3a mit folgendem Wortlaut angefügt werden: „Für die Hälfte der einem Land zustehenden Sitze sind Persönlichkeiten auszuwählen, die jede Gewähr für die Wahrung der Interessen der Städte und Gemeinden dieses Landes bieten. Der Städtebund und der Gemeindebund sind zu den wahlwerbenden Persönlichkeiten zu hören. Das Verfahren der Anhörung ist landesgesetzlich zu regeln.“

Der Kreis jener Personen, die jede Gewähr für die Wahrung der Interessen der Städte und Gemeinden bieten, wäre groß. Der vorgeschlagene Art 35 Abs 3a B-VG ließe den Landtagen erhebliche Spielräume bei deren Auswahl. Er wäre so zu lesen, dass von der Wahl in den Bundesrat (als Städte- oder Gemeindevertreter) ausgeschlossen ist, wer *keinen engen Bezug* zu einer Stadt oder einer Gemeinde im entsendenden Bundesland hat. Das könnte anhand der beruflichen Stellung und des außerberuflichen Engagements des Wahlwerbers beurteilt werden. Ein derartiger Bezug zur Gemeinde (Stadt) wird bei hohen und höheren kommunalen Funktionsträgern vorbehaltlos zu bejahen sein. Dazu zählen insb die Bürgermeister, deren Stellvertreter sowie sonstige Repräsentanten mit politischem Gewicht wie zB die Mitglieder des Gemeindevorstandes oder die Vorsitzenden von Ausschüssen des Gemeinderates.

Die Innehabung eines politischen Amtes sollte jedoch keine Voraussetzung sein. Als Bundesrat sollte sich nach dem hier unterbreiteten Vorschlag auch bewerben können, wer Kraft seines (Zivil-)Berufes oder seiner nebenberuflichen Funktion an der Gestaltung des kommunalen Lebens in politischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Hinsicht größeren Anteil hat. So wären höhere Bedienstete der Städte und Gemeinden – nicht zuletzt wegen ihres Fachwissens – zum Bundesrat wählbar. Zu denken ist vor allem an die Leiter der Gemeindeämter bzw an die Magistratsdirektoren. Auch leitende Beschäftigte gemeindeeigener Gesellschaften kämen nach der vorgeschlagenen Bestimmung als Bundesräte in Betracht. Dazu zählen bspw die Geschäftsführer von Energieversorgern und von Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften. In Anschluss an *Mödlhammer* wird auch die Wahl von Personen zu gestatten sein, die „*nachweislich Erfahrung in der Kommunalpolitik aufweisen*“²⁸⁸, ihre Funktion aber schon niedergelegt haben. Auch bei nicht-politischen „Ämtern“ sollte die aktuelle Funktionsausübung keine Voraussetzung sein.

²⁸⁸ Ausschussvorlage Nr 288/AVORL-K, 3.

Die Einbindung des Städte- und des Gemeindebundes – der Vorschlag des Verfassers bezieht sich auf die jeweiligen Landesorganisationen – hätte in Form eines Anhörungsrechts zu erfolgen. Sie hätten die Gelegenheit, zur Eignung des Wahlwerbers als Vertreter der Gemeinden bzw Städte des betreffenden Bundeslandes (nicht: zur Eignung als Vertreter einer konkreten Gemeinde oder Stadt) Stellung zu beziehen. Das Ersuchen des Landtages, Personen zur Wahl vorzuschlagen, wäre dem gleichzusetzen. Es bestünde jedoch keine Verpflichtung des Landtages, der Meinung oder den Wahlvorschlägen des Städtebundes und des Gemeindebundes zu folgen. Eine negative Stellungnahme zu einem Wahlwerber sollte dessen Bestellung zum Bundesrat nicht hindern. Nur die unterlassene Aufforderung an den Städte- und den Gemeindebund, sich zum Wahlvorschlag zu äußern, könnte die Wahl ungültig machen.

Die Besetzung, der einem Bundesland zustehenden Bundesratssitze zur Hälfte mit Städte- und Gemeindevertretern, setzt weitere Änderungen der bestehenden Rechtslage voraus. Art 34 Abs 2 B-VG wäre neu zu formulieren. Die errechnete Zahl der Sitze eines Landes müsste (wohl nach oben) korrigiert werden, wenn sie ungerade ist. Außerdem wäre die Mindestvertretungsanzahl von drei auf vier Sitze anzuheben. Bleibt die, dem größten Bundesland zustehende Sitzanzahl von zwölf gleich oder setzt man sie nach *Freibauer* mit zehn fest, ergäbe sich daraus eine Annäherung der Bundesländer im Stimmgewicht.²⁸⁹ Die Verteilung der Bundesratsmandate auf Vertreter des Landes einerseits und Vertreter der Städte und Gemeinden dieses Landes andererseits zu gleichen Teilen mag man für sinnvoll halten. Warum nach *Freibauer* aber nur je ein Repräsentant der Städte und der Gemeinden pro Land entsandt werden soll, leuchtet nicht ein. Eine Begründung für dieses Modell bietet er nicht an.

Der Österreichische Gemeindebund schlägt vor, bei der Entsendung der Städte- und Gemeindevertreter auf die unterschiedliche Größe der Städte und Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Es ist jedoch zu bestreiten, dass eine tragfähige gesetzliche Grundlage für ein ausgewogenes Verhältnis von Repräsentanten kleiner, mittlerer und großer Städte und Gemeinden geschaffen werden kann. Dass Städte und Gemeinden mit verschieden großer Bevölkerungszahl im Bundesrat vertreten sein sollen, ist besser als unverbindliche Zielvorgabe zu formulieren.

Auch die Idee, einen Abstimmungsmodus zu finden, der das Übergehen der Städte- und Gemeindevertreter im Bundesrat unmöglich macht, ist zu verwerfen. Das wä-

²⁸⁹ Positionspapier Nr 20/POSP-K, 1.

re nicht sachgerecht, weil die Gemeinden (Städte) ihrem jeweiligen Land zuzurechnen sind. Dieses richtet sie ein und bestimmt über ihre innere Organisation. Die Repräsentanten der Städte und Gemeinden sind somit *Repräsentanten ihres Bundeslandes* iW.S. Die Ziele ihrer Entsendung sind die stärkere Verankerung demokratischer Entscheidungen in der Bundesländerbevölkerung und die Akzentuierung des föderalistischen Gedankens im Gesetzgebungsverfahren.

Bemerkenswert ist, dass der Vorschlag, eine Länder- und Gemeindekammer einzurichten, Gegnerschaft just beim Österreichischen Städtebund gefunden hat („*Der Österreichische Städtebund spricht sich dagegen aus, im Bundesrat vertreten zu sein.*“²⁹⁰). In seiner Funktion als Vertreter des Städtebundes im Österreich-Konvent führt Nagl²⁹¹ aus, dass „*[d]ie Interessensvertretung der Kommunen [...] nicht Hand in Hand mit Vertretung der Länderinteressen gehen [sollte]*“. Er begründet dies damit, dass „*der Bundesrat historisch gesehen eine Länderkammer ist und nie als mögliche Vertretung der Kommunen gesehen wurde*“.

In einem Positionspapier des Städte- und Gemeindebundes, das dem Österreich-Konvent die gemeinsamen Anliegen zur Kenntnis bringen soll, wird eine mögliche Reform des Bundesrates überhaupt ausgespart.²⁹²

21.3.2. Rollentausch: Ein Vetorecht für den Nationalrat

21.3.2.1. Die Reformidee

Schäffer²⁹³ greift einen Vorschlag der ÖVP auf, demzufolge der Nationalrat und der Bundesrat in bestimmten Fällen die Rollen tauschen sollen. Es läge sodann am Bundesrat, einen Gesetzesbeschluss zu fassen, der vom Nationalrat nachträglich beeinsprucht werden kann. Diese „*Umkehrung des Verhältnisses von Gesetzesbeschluss und Einspruchsrecht*“ solle dort Platz greifen, wo der Bund zur Grundsatzgesetzgebung zuständig ist und die Bundesländer Ausführungsgesetze erlassen. Das 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*“.

²⁹⁰ Ausschussvorlage Nr 33/AVORL-K, 3.

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Positionspapier Nr 206/POSP-K.

²⁹³ in Bußjäger/Weiss, Zukunft der Ländermitwirkung, 59.

21.3.2.2. Stellungnahme

Der Vorschlag eines Rollentausches von Nationalrat und Bundesrat hat Charme. Er sieht vor, jene Parlamentskammer für die Beratungen und die Beschlussfassung eines Grundsatzgesetzes zuständig zu machen, die aufgrund ihrer Nähe zu den Bundesländern gute Kenntnis von deren Interessen hat. Dass zu präzise gefasste Grundsatzgesetze den Spielraum der Länder bei Ausführungsgesetzgebung einengen, ließe sich so tatsächlich hintanhaltend (wobei zu erwarten ist, dass die Bundesministerien unverändert den Großteil der Vorbereitungsarbeit leisten würden). Umgekehrt ist zu befürchten, dass das Pendel in die andere Richtung ausschlägt und die Interessen der Bundesländer stärker Niederschlag im Grundsatzgesetz finden als die Position des Bundes. Das wäre mit dem Wesen der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung unvereinbar. Ob das vorgeschlagene System geeignet wäre, eine ausbalancierte Grundsatzgesetzgebung sicherzustellen, wird daher nicht zuletzt davon abhängen, ob der Nationalrat eine reale Chance hat, sich gegenüber dem Bundesrat in Streitfällen durchzusetzen. Das wäre gewährleistet, wenn ein Beharrungsbeschluss des Bundesrates mit höheren Quoren gefasst werden müsste als sie gegenwärtig beim Wiederholungsbeschluss des Nationalrates gefordert sind.

21.3.3. Generallandtag statt Bundesrat

21.3.3.1. Die Reformidee

Für Aufsehen gesorgt hat der Vorstoß, den Bundesrat und die Landtage durch einen Generallandtag zu ersetzen – eine Idee, die auf die Forderung des ehemaligen steirischen Landesrates *Hirschmann* zurückgeht, die Bundesländer zu Gunsten dreier Großregionen abzuschaffen.²⁹⁴ Nach den Vorstellungen *Pichlers*²⁹⁵ solle der Generallandtag sowohl Bundesgesetzgeber wie auch Landesgesetzgeber sein. Er solle einerseits als zweite Kammer an der Bundesgesetzgebung mitwirken und andererseits die Aufgaben der Landtage mit Wirkung für sämtliche Bundesländer übernehmen. Dabei werden die Kompetenzen der Länder nicht dem Bund überantwortet. Sie werden vielmehr von den Ländern gemeinschaftlich im Generallandtag ausgeübt. In diesem sollen Persönlichkeiten versammelt sein, die in neun Landtagswahlen ermittelt wer-

²⁹⁴ Siehe hierzu und zum Verlauf der Debatte den 24. Föderalismusbericht, 25 f.

²⁹⁵ *Pichler* in *Wozu Länder?*, 23 f; *NN*, *Generallandtag statt Bundesrat*, Standard, 14.1.1999, 10. Siehe außerdem die übersichtliche Zusammenfassung der Arbeiten *Pichlers* bei *Polaschek*, *Föderalismus als Wert?*, 235 f.

den. Pro gewählter Partei solle jedoch nur ein Vertreter in den Generallandtag entsandt werden, dessen Stimmgewicht nach der Zahl der auf seine Partei entfallenen Wählerstimmen bemessen wird.

21.3.3.2. Stellungnahme

Bewertet man diese Reformvariante nur mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren des Bundes und klammert man die Konsequenzen für die Bundesländer aus, so wird man ihr eine gewisse Attraktivität bescheinigen können. Nach diesem Modell werden nämlich direkt vom Landesvolk legitimierte Politiker als Bundesräte tätig, die zugleich auch „Landtagsabgeordnete“ ihres Bundeslandes sind. Wohl niemand wird die Interessen seines Landes engagierter vertreten als jene, deren berufliche Hauptaufgabe die Gestaltung der inneren Belange eben dieses Bundeslandes ist.

Soweit der Generallandtag als Landesgesetzgeber auftritt, muss man dem Vorschlag *Pichlers* kritischer gegenüberstehen. Die Idee eines „*harmonisierte[n] Länderrecht[s]*“²⁹⁶ trägt der weit verbreiteten Meinung Rechnung, dass sich eine neunmalige Regelung bestimmter Materien nicht lohne. Von selbst versteht sich, dass eine angegliche Landesgesetzgebung nicht *in allen Politikfeldern* sachgerecht ist. Während es im Bereich Jugendschutz keine Rechtfertigung für neun Landesgesetze gibt, ist es unvorstellbar, im Burgenland und in Tirol dasselbe Flurverfassungsgesetz anzuwenden (Stichwort: Agrargemeinschaften). Bei Materien wie dieser wäre die Aushöhlung einer bundesweiten Regelung durch eine Vielzahl an Sonderbestimmungen geradezu vorgezeichnet. Diese Gefahr könnte auch durch großzügige Vorordnungsermächtigungen für die Landesregierungen nur partiell entschärft werden – vor allem, weil die Bundesverfassung eine hinreichend genaue Determinierung des Verordnungsgebers durch das ermächtigende Gesetz verlangt.²⁹⁷

Obwohl eine Analyse des Modells von *Pichler* hinsichtlich dessen Auswirkungen auf die Bundesländer vom Thema dieser Arbeit wegführt, kommt man nicht umhin, auf die *demokratiepolitische Problematik* hinzuweisen, die dem in Rede stehenden Konzept innewohnt. So ist vorgesehen, dass die Abgeordneten abseits der gesetzgeberischen Arbeit im Generallandtag in ihren jeweiligen Bundesländern jene „übrigen“ Rechte ausüben, deren Wahrnehmung früher dem Landtag oblag. Dazu gehören die

²⁹⁶ *Pichler* in Wozu Länder?, 23.

²⁹⁷ *Adamovich* ua, Staatsrecht II², Rz 27.106.

Wahl der Landesregierung, die Kontrolle der Verwaltung und die Mitwirkung an Akten der Vollziehung.²⁹⁸ Wie diese Aufgaben mit den wenigen Abgeordneten – es sind idR nur eine Handvoll pro Bundesland – zu bewerkstelligen sind, bleibt ungeklärt.

Gerade am Beispiel der Verwaltungskontrolle treten die demokratiepolitischen Schwächen des Konzepts von *Pichler* offen zu Tage: Der Wiener Gemeinderat zählt 100 Mitglieder, die vier Parteien angehören. Die Zahl der Wiener Abgeordneten zum Generallandtag wäre also vier. Dass so wenige Personen die Wiener Stadtregierung nicht sinnvoll kontrollieren können, liegt auf der Hand (wobei die Zahl von 100 Abgeordneten in Wien legitimerweise hinterfragt werden kann).

Mit der Etablierung eines Generallandtages bei gleichzeitiger Auflösung der neun Landtage wäre das bundesstaatliche Prinzip der Bundesverfassung preisgegeben. Das Recht zur autonomen Gesetzgebung stünde den Ländern nicht mehr zu. Dass ein Vorschlag wie dieser keine taugliche Diskussionsgrundlage für eine Bundesstaatsreform darstellt, sei hier der Vollständigkeit halber erwähnt. Er setzt sich über alle realpolitischen Gegebenheiten und Zwänge hinweg. Insb ist zu vermuten, dass die Beseitigung der Landtage seitens der Bevölkerung als Auflösung „ihrer“ Bundesländer interpretiert werden würde – eine Maßnahme, die heftigen Widerstand hervorriefe.

21.3.4. Der Bundessenat des BZÖ

21.3.4.1. Die Reformidee

Das BZÖ²⁹⁹ fordert in seinem Zehn-Punkte-Programm „Österreich neu bauen!“ einen radikalen Umbau des Staates. An die Stelle des Bundesrates, der Landtage und der Landesregierungen sollen nach den Vorstellungen des Bündnisses direkt gewählte Senatoren treten, die auf Landesebene als Landessenate und auf Bundesebene als Bundessenat zusammentreten. Jeder Regionalwahlkreis wird – es sind nach den jüngsten Gebietszusammenlegungen in der Steiermark 39 – von zwei Senatoren repräsentiert. Die Senatoren eines Bundeslandes bilden gemeinsam mit dem direkt gewählten Landeshauptmann den mit Verordnungskompetenz ausgestatteten Landesessenat. Die Hälfte aller Senatoren wirkt als Bundessenat an der Bundesgesetzgebung mit.

²⁹⁸ *Polaschek*, Föderalismus als Wert?, 235.

²⁹⁹ Österreich neu bauen!, Das BZÖ-Konzept für eine Staats- und Parlamentsreform, 3, abrufbar unter http://www.bzoe.at/assets/files/staatsreform/2012_05_14-Staatsreform-BZOE.pdf (7.11.2013).

21.3.4.2. Stellungnahme

Mit dem Konzept des BZÖ wird ein Reformvorschlag diskutiert, der nicht aus der Feder neutraler Experten stammt. Er präsentiert die Abkehr vom Bundesstaat – nichts anderes wäre die Abschaffung der Landesparlamente – als Alternative zum status quo und verdient es somit, besprochen zu werden. Dass er keine Mehrheit finden wird, lässt sich mit Sicherheit voraussagen. Wie beim Generallandtag gilt, dass die Beseitigung der Landtage weder im Parlament noch in der Bevölkerung großen Anklang finden wird.

Das Zehn-Punkte-Programm erweist sich in wesentlichen Teilen als lückenhaft. Es lässt offen, welche Senatoren in den Bundessenat entsandt werden sollen. Es spricht nur kryptisch davon, dass „*die Hälfte der Senatoren der neun Landessenate die zweite Kammer des Parlaments [bildet]*“³⁰⁰. Ebenso unklar ist, welche Kompetenzen des aufzulösenden Bundesrates auf den Bundessenat übergehen und welche entfallen sollen. Die Ausführungen im Programm lesen sich so, als sollen dem Bundessenat dieselben Aufgaben zufallen wie dem Bundesrat. Dann aber hätte man den Bundesrat in Wahrheit nur verkleinert und dessen Besetzung neu geregelt.

Dass eine lebendige parlamentarische Arbeit mit 39 statt 61 Mandataren vor dem Hintergrund gleichbleibender Mitwirkungsrechte möglich ist, ist anzuzweifeln. Eher ist zu erwarten, dass die durch die Verkleinerung der Länderkammer erzielten Kosteneinsparungen wegen des damit herbeigeführten Qualitäts- und Demokratieverlusts verblasen werden. Das BZÖ wird sich daher Gedanken über eine „Entrümpelung“ des Kompetenzkatalogs der zweiten Kammer machen müssen. Andernfalls wäre seine wiederholt erhobene Forderung nach der Abschaffung des Bundesrates als inhaltsleere Formel entlarvt.

Zudem ist die Umwandlung der Bundesländer von autonomen Einheiten mit eigener Gesetzgebung und Vollziehung in Verwaltungsbezirke unter Beibehaltung der gegenwärtigen Landeskompetenzen undenkbar. Was die Landtage und die Landesregierungen zu leisten haben, kann nicht ohne Weiteres von Landessenaten im Verordnungsweg erledigt werden. Eine Bundesstaatsreform, wie sie das BZÖ vorschlägt, kommt ohne größere Kompetenzverschiebungen zwischen dem Bund und den Ländern sonach nicht aus.

³⁰⁰ Österreich neu bauen!, BZÖ-Konzept für eine Staats- und Parlamentsreform, Seite 3, abrufbar unter http://www.bzoe.at/assets/files/staatsreform/2012_05_14-Staatsreform-BZOE.pdf (7.11.2013).

21.3.5. Der Ländervorschlag 2012

21.3.5.1. Die Reformidee

2012 wurde eine gemeinsame Position der Länder für eine Reform des Bundesrates vorgestellt. Hierbei handelt es sich um ein Reformpapier, das Zustimmung sowohl in der Landeshauptleute- wie auch in der Landtagspräsidentenkonferenz gefunden hat und dem auch der Bundesrat und die Landtage wohlwollend gegenüberstehen. Es ist dies ein bemerkenswerter Fortschritt in der langen Debatte über eine Reform der Länderkammer. Die Vorschläge, die im Beschluss der Landeshauptleutekonferenz vom 24. Oktober 2012 übersichtlich zusammengefasst sind, sind jedoch mehrheitlich als Zielvorgaben formuliert. Aus ihnen geht wenig Konkretes hervor. Die Stoßrichtung des Konzepts ist aber klar ablesbar: Die zweite Kammer soll eine wichtigere Rolle im Verfahren der Bundesgesetzgebung spielen.³⁰¹

Im angesprochenen *Beschluss der Landeshauptleutekonferenz*³⁰² wird eine „[s]innvolle Reduktion der Verhandlungsgegenstände des Bundesrates“ und ein „[v]erstärktes Mitwirkungsrecht [...] bei Bundesgesetzen, die die Interessen der Länder berühren“ angeregt. Ein „[a]llgemeines Zustimmungsrecht [...] bei Verfassungsänderungen“ solle etabliert und ein Vermittlungsverfahren, in dessen Rahmen eine gemeinsame Kompromissposition von National- und Bundesrat erarbeitet werden kann, eingerichtet werden. Der Bundesrat solle früher in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden und zu Gesetzesvorhaben Stellung beziehen können. Darüber hinaus fordern die Länder die Gleichstellung des Bundesrates mit dem Nationalrat „[b]ei der Bestellung von gemeinsamen Organen der Länder und des Bundes“ wie dem Verfassungsgerichtshof und dem Rechnungshof. Der letzte Punkt des Forderungskatalogs, er sieht eine Korrektur von redaktionellen Fehlern des Nationalrates durch den Bundesrat vor, ist im Vergleich zu den anderen Vorhaben von geringer Bedeutung.

21.3.5.2. Stellungnahme

Gegen eine Aufwertung des Bundesrates hinsichtlich der Nominierung von Verfassungsrichtern und der Auswahl des Rechnungshofpräsidenten ist nichts einzuwen-

³⁰¹ Bericht der Steiermärkischen Landesregierung über die Ergebnisse der Landeshauptleutekonferenz vom 24.10.2012, RV EZ 1571/1, Seite 7, abrufbar unter <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11403591/58064506/> (7.11.2012).

³⁰² Ibid.

den. Ebenso unproblematisch, weil politisch nicht folgenreich, wäre die Befugnis, redaktionelle Änderungen bei Gesetzesbeschlüssen vorzunehmen, „ohne durch Erhebung eines Einspruchs das Inkrafttreten des Gesetzes [...] verzögern [zu müssen]“³⁰³. Außerdem kann man einer verstärkten Mitarbeit des Bundesrates an Gesetzen, die die Interessen der Länder berühren, positiv gegenüberstehen. Welche Gesetze dies betrifft, sagt der Beschluss der Landeshauptleutekonferenz allerdings nicht.

Die übrigen Vorschläge sind noch unverbindlicher, sodass sie sich einer näheren Betrachtung überhaupt entziehen. Gar inhaltsleer ist die Forderung nach einer „sinnvollen Reduktion der Verhandlungsgegenstände des Bundesrates“. Zielt dieser Punkt auf eine Erweiterung des Ausschlusskatalogs des Art 42 Abs 5 B-VG ab oder will man den Bundesrat von Aufgaben befreien, die das Bundesgesetzgebungsverfahren nicht direkt betreffen (zB die Behandlung von EU-Vorhaben)?

Änderungen in der Zusammensetzung der zweiten Kammer werden von den Ländern offenkundig nicht gewünscht. Damit scheint jenen Vorschlägen eine Absage erteilt worden zu sein, deren Kernstück die Einbindung von Spitzenrepräsentanten der Länder, darunter zB die Landeshauptleute und/oder die Landtagspräsidenten, bildet.

Die gemeinsame Reforminitiative der Bundesländer ist mehr eine grobe Skizze als ein umfassendes Konzept. Sie reiht sich bei jenen Vorschlägen ein, die gerade wegen ihrer Unbestimmtheit breite Unterstützung finden. Sie droht jedoch das gleiche Schicksal zu erleiden wie einige Basiskonzepte vor ihr: Je stärker es im Zuge der öffentlichen Debatte zu einer Ausdifferenzierung und Präzisierung einzelner Reformpunkte kommt, desto stärker wird das Vorhaben an sich in Frage gestellt werden. Nicht auszuschließen ist daher, dass die Zustimmung zu einer Reform iSd gemeinsamen Ländervorschlages auch bei den Urhebern der Initiative schwindet. Es bleibt abzuwarten, ob diesem neuerlichen Anlauf für eine Bundesratsreform (endlich) Erfolg beschieden sein wird.

³⁰³ Bericht der Steiermärkischen Landesregierung über die Ergebnisse der Landeshauptleutekonferenz vom 24.10.2012, RV EZ 1571/1, Seite 7, abrufbar unter <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11403591/58064506/> (7.11.2012).

G. ZUR ABSCHAFFUNG DES BUNDESRATES

22. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen

Soll der Bundesrat aus der Verfassungsordnung eliminiert werden, ohne dass für ihn Ersatz geschaffen wird, sind mehrere, teils hohe formale Hürden zu überspringen: Erstens wäre ein auf die Abschaffung des Bundesrates zielendes Gesetz als Bundesverfassungsgesetz zu erlassen. Seine Beschlussfassung würde die Anwesenheit von der Hälfte sowie die Zustimmung von zwei Dritteln der Nationalratsabgeordneten voraussetzen. Zweitens wäre das Gesetz bzw dessen Entwurf dem Bundesvolk zur Abstimmung vorzulegen. Das erklärt sich aus seinem Charakter als gesamtänderndes BVG (Art 44 Abs 3 B-VG, *obligatorisches Gesetzesreferendum*). Drittens bedürfte der Entwurf der Billigung von der Mehrheit der Vertreter von wenigsten vier Bundesländern im Bundesrat. Das ordnet Art 35 Abs 4 B-VG an, der die Rechtsstellung der Länderkammer sohin in besonderem Maße absichert. Das Erfordernis eines „gewöhnlichen“ Mehrheitsbeschlusses im Bundesrat bliebe trotzdem aufrecht. Viertens könnte der Entfall von anderen, im Zusammenhang mit dem Bundesrat stehenden Bestimmungen – zusätzlich zur Volksabstimmung – in einem besonderen Verfahren zu verfügen sein.

22.1. Erhöhtes Präsenz- und Konsensquorum im Nationalrat

Der Bundesrat ist ein bundesverfassungsgesetzlich eingerichtetes Organ. Seine Abschaffung hätte somit in Form eines Bundesverfassungsgesetzes zu erfolgen. Dieses wäre in einem Verfahren zu beschließen, das gegenüber jenem zur Erlassung einfacher Gesetze qualifiziert ist: Zum einen bräuchte es die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten des Nationalrats; Zum anderen wäre die Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten gefordert, wobei nur die abgegebenen Stimmen gezählt werden würden (Art 31 und 44 Abs 1 B-VG). Diese Anwesenheits- und Zustimmungserfordernisse wären bei allen Lesungen einzuhalten.

Die Notwendigkeit, ein BVG zu erlassen, wäre kein unüberwindbares Hindernis. Soweit es das einfache Bundesverfassungsrecht betrifft, verfügt Österreich über „eine relativ biegsame Verfassung“³⁰⁴. Diese Biegsamkeit hat zu einer unüberschaubaren Zahl an Verfassungsnormen geführt. Diese sind größtenteils außerhalb des B-VG zu

³⁰⁴ Rill/Schäffer in Rill-Schäffer-Kommentar, 1. Lfg, Art 44 B-VG, Rz 8.

finden³⁰⁵ und zählen nicht zum *Verfassungsrecht im materiellen Sinn*.^{306 307} Die Gründe hierfür sind vielfältig. So hat eine Regelung, die in Gestalt eines Verfassungsgesetzes oder einer Verfassungsbestimmung beschlossen wird, nicht nur rechtlich höhere Bestandskraft. Sie kann auch eine politische Signalwirkung haben. Zudem dient die Erlassung von Verfassungsbestimmungen dazu, vom B-VG abweichende Behördenzuständigkeiten festzulegen oder – seltener – eine Regelung der Kontrolle durch den VfGH zu entziehen (zB bei Grundrechtseingriffen).

*Ucakar/Gschiegl*³⁰⁸ betonen, dass auf die Rechtsaktform des Verfassungsgesetzes bzw der Verfassungsbestimmung „*vor allem in Legislaturperioden, in denen sich die Regierung auf eine ‚Verfassungsmehrheit‘ im Nationalrat stützen kann*“, zurückgegriffen wird. „*Die Versuchung, Gesetze [...] einfach im Verfassungsrang von einer willfähigen Mehrheit im Nationalrat beschließen zu lassen, kann oft groß werden*“.

Obwohl die Bundesregierung aus SPÖ und ÖVP über keine Verfassungsmehrheit verfügt, besteht kein Zweifel daran, dass die Oppositionsparteien die für die Abschaffung des Bundesrates erforderlichen Stimmen zur Verfügung stellen würden. Veränderungen im Politikapparat werden von ihnen mit besonderem Nachdruck eingefordert.

22.2. Qualifizierte Mehrheiten im Bundesrat

22.2.1. Zwei-Drittel-Mehrheit?

Wird der Bundesrat ersatzlos abgeschafft, sind weitere Bestimmungen aus der Bundesfassung zu streichen oder neu zu fassen. Damit rückt Art 44 Abs 2 B-VG ins

³⁰⁵ Siehe *Adamovich* ua, Staatsrecht I², Rz 01.011, die betonen, dass die Bundesverfassung kein *Inkorporationsgebot*, dh kein Gebot, alles Verfassungsrecht in einer zentralen Verfassungsurkunde zusammenzufassen, kennt. Die Folge sei eine „*eine Streulage des [...] Verfassungsrechts in Form diverser Verfassungsgesetze und einzelner Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen*“.

³⁰⁶ Zu diesem Begriff und zu dessen Abgrenzung vom *formellen Verfassungsrecht* ausführlich *Öhlinger* in *Ehs* ua, Politik und Recht, 51 ff sowie *Ucakar/Gschiegl*, Politisches System³, 57 ff.

³⁰⁷ Was alles Verfassung ist, mutet seltsam an. Siehe etwa § 16 Abs 5 ForstG, der sich der „durch jagdbare Tiere verursachte[n] flächenhafte[n] Gefährdung des [Wald-]Bewuchses“ widmet. § 8 Abs 1 ETG 1992 normiert, dass „[b]eim Betrieb einer elektrischen Anlage oder eines elektrischen Betriebsmittels [...] auf den geringstmöglichen Energieverbrauch zu achten [ist]“. § 29 Abs 1 und Abs 2 WeinG 1999 ordnet an, dass „Weinbautreibende [...] je Ernte eines Jahrganges“ maximal „9 000 kg Weintrauben oder 6 750 l Wein“ in Verkehr bringen dürfen.

³⁰⁸ Politisches System³, 58.

Blickfeld. Verfassungsgesetze, die von dieser Vorschrift erfasst sind – die also eine Einschränkung der Länderzuständigkeiten in Gesetzgebung oder Vollziehung vorsehen – bedürfen der *mit zwei Dritteln der Stimmen* zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates. Im Stufenbau der Rechtsordnung stehen sie zwischen einfachem Bundesverfassungsrecht und den Grundprinzipien der Bundesverfassung.³⁰⁹ Nichts anderes gilt für Art 44 Abs 2 selbst. Zwar schränkt dessen Änderung oder Aufhebung die Zuständigkeit der Bundesländer in Gesetzgebung oder Vollziehung nicht ein, doch wäre ein *Entfall des besonderen Bestandschutzes* der Länderzuständigkeiten die Folge, der vom Bundesrat ebenso in Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen beschlossen werden müsste. So wie Art 44 Abs 3 B-VG teiländerungsfest ist, ist auch Art 44 Abs 2 B-VG besonders geschützt. Dieser kann nur durch eine Norm derselben Stufe oder durch eine höherrangige Norm geändert oder aufgehoben werden.³¹⁰

Zutreffend argumentiert *Bußjäger*,³¹¹ dass eine Änderung oder Aufhebung des Art 44 Abs 2 B-VG *unabhängig vom Verfahren nach Abs 3 leg cit* der mit Zwei-Drittel-Mehrheit zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Als Vorschrift, die über dem einfachen Bundesverfassungsrecht, nicht aber über den Grundprinzipien stehe, könne (müsse?) Art 44 Abs 2 zwar im Wege einer Gesamtänderung der Bundesverfassung revidiert oder beseitigt werden; Der gesamtändernde Charakter des zu beschließenden Gesetzes heble das Zustimmungsrecht des Bundesrates jedoch nicht aus. Ein obligatorisches Gesetzesreferendum habe schließlich nach Abschluss des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens stattzufinden, das nur verfassungskonform beendet sei, wenn der Bundesrat einen qualifizierten Beschluss gefasst hat. Eine Änderung oder Aufhebung des Art 44 Abs 2 brauche also zusätzlich zum positiven Votum des Bundesvolkes eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat.

Dieses Ergebnis überzeugt auch vor dem Hintergrund folgender Überlegung: Das Bundes-Verfassungsgesetz sieht Zustimmungsrechte des Bundesrates in zentralen Fragen der Bundesstaatlichkeit vor. So unterliegen Eingriffe in die Stellung der Länderkammer und der Bundesländer der Zustimmungspflicht. Geht man davon aus, dass die Aufhebung (allenfalls: die Änderung) der Art 34 und 35 sowie des Art 44 Abs 2

³⁰⁹ Vgl. *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 412; Zum Stufenbau der Rechtsordnung siehe allgemein *Berka*, Verfassungsrecht⁴, Rz 14 f.

³¹⁰ *Bußjäger*, ÖJZ 2006, 112.

³¹¹ aaO.

B-VG wegen deren Bedeutung für die Verfassungsstruktur für sich alleine eine Gesamtänderung der Bundesverfassung darstellt, wären die besonderen Mitwirkungsrechte des Bundesrates sinnlos.³¹²

22.2.2. Ist Art 44 Abs 2 B-VG teiländerungsfest?

Rill/Schäffer merken zur Totalrevisionsregel des Art 44 Abs 3 B-VG an, dass *„[d]ie Beseitigung der qualifizierten Erfordernisse für die Gesamtänderung [...] ihrerseits eine Gesamtänderung [wäre], weil hierdurch der besonders erhöhte Bestandschutz der verfassungsrechtlichen Grundordnung entfiel.“*³¹³ Wäre aber die verfassungsrechtliche Grundordnung nicht auch in ihrem Bestand gefährdet, wenn Art 44 Abs 2 B-VG bloß durch ein teiländerndes, wenngleich qualifiziert zustimmungspflichtiges Bundesverfassungsgesetz aufgehoben werden könnte?

Das ist mit *Bußjäger*³¹⁴ zu bejahen. Dieser geht im Falle einer ersatzlosen Beseitigung des Art 44 Abs 2 B-VG von einer *„schwerwiegende[n] Beeinträchtigung“* des Bundesstaatsprinzips aus. Die Aufhebung der Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Kompetenzänderungen zu Ungunsten der Länder würde *„[a]ngesichts der prekär schwachen Ausprägung des bundesstaatlichen Prinzips mit dem schleichenden Verlust von Länderkompetenzen während der vergangenen Jahrzehnte [...] den Bundesstaat entscheidend schwächen“*. Einer schleichenden Gesamtänderung der Bundesverfassung zu Lasten der Bundesländer könne nicht mehr Einhalt geboten werden. Die Beseitigung des Zustimmungsrechts des Art 44 Abs 2 B-VG sei deshalb dem Bundesvolk im Rahmen eines obligatorischen Gesetzesreferendums vorzulegen.

Diese Ansicht ist wertungsmäßig überzeugend, wie ein Vergleich mit der rechtlichen Situation bei der Aufhebung der Art 34 und 35 B-VG beweist. Diese garantieren den Fortbestand des Bundesrates als Baustein des bundesstaatlichen Prinzips. Ihr Wegfall wäre unstreitig eine Gesamtänderung. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ist jedoch ein *weitaus prägenderes Merkmal* des Bundesstaatsprinzips als eine aus Ländervertretern zusammengesetzte zweite Parlamentskammer. Gesetze, die sie gefährden, sind daher richtigerweise als gesamtändernd zu werten.

³¹² Siehe sogleich Kapitel 22.2.2.

³¹³ Rill-Schäffer-Kommentar, 1. Lfg, Art 44 B-VG, Rz 17.

³¹⁴ ÖJZ 2006, 112 f.

Dass das bundesstaatliche Prinzip unterm Strich besser vor Eingriffen abgesichert ist als andere Prinzipien – für deren Änderung braucht es „nur“ eine Volksabstimmung, nicht aber auch die qualifizierte Zustimmung des Bundesrates – ist bemerkenswert. Zwar gibt es keine Rangordnung der Baugesetze an deren Spitze das bundesstaatliche Prinzip stünde, doch ist nicht zu leugnen, dass dieses durch die Art 34, 35 und 44 B-VG aus dem Kreis der übrigen hervorgehoben wird.

22.2.3. Zustimmung der Mehrheit der Vertreter von vier Ländern

Die Art 34 und 35 B-VG können nur beseitigt werden, wenn im Bundesrat, zusätzlich zu der für seine Beschlussfassung überhaupt erforderlichen Stimmenmehrheit, die Mehrheit der Repräsentanten von wenigstens vier Ländern die Aufhebung billigt (Art 35 Abs 4 B-VG). *„Damit sind die den Bundesrat selbst betreffenden Verfassungsbestimmungen in einem stärkeren Maß gegen Änderungen abgesichert als andere Verfassungsbestimmungen.“*³¹⁵ *„Sie stehen im Stufenbau der derogatorischen Kraft auf höherer Stufe als sonstige Verfassungsvorschriften.“*³¹⁶ Das Parlament hat somit kein „normales“ BVG zu erlassen, um den Bundesrat abzuschaffen.

Art 35 Abs 4 B-VG setzt voraus, dass Eingriffe in die Rechtsstellung des Bundesrates von Abgeordneten aus mehreren Bundesländern getragen werden. Diese auf den ersten Blick ungewöhnliche Erzeugungsvorschrift erschwert das Überstimmen kleiner Bundesländer in essentiellen Fragen der Bundesländermitwirkung. Und das zu Recht: Alleine die Abgeordneten aus Niederösterreich (12 Sitze) und Wien (11 Sitze) könnten die für die Abschaffung der Länderkammer benötigten Stimmen bereitstellen.

Dass das tatsächlich geschieht, ist nicht zu erwarten. Während die Redakteure des B-VG davon ausgegangen sind, dass die Abgeordneten ihr Stimmverhalten an den Interessen ihres Bundeslandes ausrichten werden, lehrt die politische Praxis anderes. Nach Parteizugehörigkeit in Fraktionen zusammengefasst, entscheiden die Bundesräte nach ideologischen und nicht zuletzt nach parteitaktischen Gesichtspunkten. Eine Mehrheit für die Abschaffung des Bundesrates wäre daher über die Bundesländergrenzen hinweg auf der Basis (partei-)politisch gleichgelagerter Interessen zu suchen.

Die qualifizierten Beschlusserfordernisse des Art 35 Abs 4 B-VG gelten bei *jedem Eingriff* in die Rechtsstellung der zweiten Kammer. Sollte der Bundesrat durch

³¹⁵ Schäffer in Bußjäger/Weiss, Zukunft der Ländermitwirkung, 53.

³¹⁶ Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰, Rz 412.

ein anderes Organ adäquat ersetzt und damit ohne Beeinträchtigung des Bundesstaatsprinzips aufgelöst werden, greift Art 35 Abs 4 ebenfalls ein.³¹⁷ Es ist aber unwahrscheinlich, dass die Bundesräte das Ansinnen, die Länderkammer aufzulösen, begrüßen werden. Wer stimmt schon für den Abbau seines eigenen Arbeitsplatzes?

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Art 34 und 35 B-VG nach den Grundsätzen des Art 35 Abs 4 sowie durch ein gesamtänderndes Bundesverfassungsgesetz novelliert oder aufgehoben werden können. Wie bei Art 44 Abs 2 B-VG stellt sich die Frage, ob die Zustimmung der Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern auch im Verfahren gem Art 44 Abs 3 B-VG einzuholen ist. Das in Kapitel 22.2.1 Gesagte gilt auch hier, sodass es zusätzlich zur Volksabstimmung die qualifizierte Mitwirkung des Bundesrates braucht.

22.3. Suspensives Veto?

Zu klären ist, ob die Befugnis des Bundesrates, einem Gesetzesbeschluss (nicht) zuzustimmen, neben dem Einspruchsrecht besteht. Mit anderen Worten: Gibt es Gesetzesbeschlüsse, die sowohl zustimmungspflichtig wie auch beeinspruchbar sind?

Dazu vertritt *Bußjäger*,³¹⁸ dass die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzesbeschlusses das suspensive Vetorecht nicht absorbiere. Letzteres beziehe sich auf das Gesetz als Ganzes, während regelmäßig nur einzelne Bestimmungen die Zustimmung des Bundesrates erfordern. Der Verfassungsgesetzgeber habe darauf Bedacht genommen, dass der Erhebung eines Einspruchs andere Motive zugrunde liegen können als der Versagung der Zustimmung: *„Eine Reduktion des Einspruchsrechts [...] auf das Zustimmungsrecht [...] wäre widersinnig, da dadurch dem BR die Möglichkeit entzogen würde, seine Bedenken zu den bloß beeinspruchbaren Bestimmungen, die womöglich gar nichts mit seiner eventuellen Zustimmung zu den zustimmungsbedürftigen Bestimmungen zu tun haben müssen, mit einem Einspruch zu manifestieren.“*

An anderer Stelle vertieft *Bußjäger*³¹⁹ seine Ausführungen. Er räumt ein, dass zwischen Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen differenziert werden könne. Art 44 Abs 2 B-VG spreche (nur) insoweit eindeutig für ein Nebeneinander von Einspruchs- und Zustimmungsrecht als er sich auf in einfachen Gesetzen enthal-

³¹⁷ Siehe dazu Kapitel 22.4.3.

³¹⁸ Rill-Schäffer-Kommentar, 11. Lfg, Art 42 Abs 1-4 B-VG, Rz 13.

³¹⁹ Zustimmungsrechte, 38 f.

tene Verfassungsbestimmungen beziehe. Dass nämlich das Einspruchsrecht hinsichtlich der einfachgesetzlichen Anordnungen entfalle – sie machen den Großteil des Regelungswerkes aus – wäre ein unsinniges Auslegungsergebnis.

Weniger klar sei die Rechtslage nach *Bußjäger*³²⁰ bei Verfassungsgesetzen. Diese unterliegen zur Gänze der Zustimmungspflicht, weshalb das Bestehen eines Einspruchsrechts fragwürdig erscheine. Jedoch könne auch bei Verfassungsgesetzen zwischen Bestimmungen, die *wirklich zustimmungsbedürftig* sind und Bestimmungen, die wegen ihres Inhalts eigentlich keiner Zustimmung bedürfen, unterschieden werden. Die Bedenken des Bundesrates gegen diese beiden Kategorien von Vorschriften müssen nicht dieselben sein, sodass auch Verfassungsgesetze beeinspruchbar seien.

Folgt man dieser Ansicht, unterliegt ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem der Bundesrat abgeschafft werden soll, auch dem Einspruchsrecht der Länderkammer. Vgl § 20 Abs 2 GO-BR, der anordnet, dass der Bundesrat unbeschadet seiner Zustimmungsrechte gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates einen mit Gründen versehenen Einspruch erheben kann.

22.4. Obligatorisches Gesetzesreferendum

22.4.1. Begriff und Wesen der Gesamtänderung

Die Verfassungsrechtsordnung kennt „zwei Schichten von Verfassungsrecht“³²¹: Das einfache Bundesverfassungsrecht und die verfassungsrechtliche Grundordnung, den *Verfassungskern*.³²² Unterscheidungsmerkmal ist das Verfahren der Erzeugung. Während es für die Revision oder Aufhebung einfacher BVGs im Allgemeinen „nur“ die Zustimmung von zwei Dritteln der Nationalratsabgeordneten braucht, ist Verfassungsrecht, das zur Grundordnung der Bundesverfassung zählt, schwerer abzuändern. Eingriffe in den Verfassungskern, sie werden als Gesamtänderung bezeichnet, sind nur vorbehaltlich der Billigung durch das Bundesvolk zulässig. Man spricht von der *Teiländerungsfestigkeit* der Grundordnung.³²³ Verfassungsinhalte, die dem Verfügen des Gesetzgebers schlechthin entzogen, dh unabänderlich sind, gibt es aber nicht.³²⁴

³²⁰ Zustimmungsrechte, 38 f.

³²¹ *Rill/Schäffer* in Rill-Schäffer-Kommentar, 1. Lfg, Art 44 B-VG, Rz 8.

³²² Zu diesem Begriff siehe *Pernthaler*, Verfassungskern, 18.

³²³ *Rill/Schäffer* in Rill-Schäffer-Kommentar, 1. Lfg, Art 44 B-VG, Rz 8.

³²⁴ aaO, Rz 2.

Wann ein Bundesverfassungsgesetz in den Verfassungskern eingreift, ist umstritten. Tatsächlich ist der Begriff „Gesamtänderung“ nirgendwo definiert. Das B-VG sagt in Art 44 Abs 3 lediglich knapp, dass jede Gesamtänderung nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens, jedoch vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen ist.

Für eine erste Annäherung an den fraglichen Begriff ist das Verständnis von „Gesamtänderung“ als substanzieller Eingriff in die Verfassungsordnung wesentlich. Mit Rill/Schäffer ist anzunehmen, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber *„das Bundesvolk für gewichtige verfassungspolitische Entscheidungen [und nur für diese, Anm des Verfassers] zur Abstimmung ruft“*³²⁵. Eine Gesamtänderung setzt sohin voraus, dass *„eine[r] der leitenden Grundsätze der Bundesverfassung berührt [ist]“*³²⁶.

Pernthaler³²⁷ hat unter Berufung auf das Erkenntnis Nr 2455/1952 dargelegt, dass der VfGH zwischen Eingriffen in die Bundesstaatlichkeit einerseits und Eingriffen in die wesentlichen Bestandteile bundesstaatlichen Prinzips andererseits unterscheide. Nur über letztere solle das Bundesvolk abstimmen: *„Zunächst identifizierte das Erkenntnis die Bundesverfassung als bundesstaatliches System im ganzen [...] und hob sodann als wesentliche Bestandteile des Bundesstaats jene hervor, welche durch die zu beurteilende Verfassungsänderung [...] nicht berührt wurden“*.

Pernthaler³²⁸ nimmt zu Recht an, dass eine Gesamtänderung der Bundesverfassung zweierlei voraussetzt. Erstens einen wesentlichen Eingriff in – zweitens – die zentralen Strukturelemente der Bundesverfassung. Für die Beurteilung einer Gesamtänderung ist daher die Unterscheidung zwischen dem Baugesetz als Ganzes und dem *„wesentlichen Gehalt (Kernbereich) des Grundprinzips“* bedeutsam. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass *„innerhalb des Baugesetzes selbst [...] eine Hierarchie von Normen und Institutionen [...] [existiert], die untereinander in einem Wertordnungsverhältnis oder auch in einem funktionalen Zusammenhang derart stehen, daß bei Wegfall oder Beeinträchtigung der obersten oder zentralen Bestimmungen das ganze Prinzip wertlos oder funktionsunfähig wird“*.

³²⁵ Rill-Schäffer-Kommentar, 1. Lfg, Art 44 B-VG, Rz 13.

³²⁶ VfGH, Slg 2455/1952.

³²⁷ Verfassungskern, 63 f.

³²⁸ aaO, 62 f.

Eine Bestimmung dieser obersten Vorschriften müsse nach *Pernthaler*³²⁹ berücksichtigen, dass nicht allen Regelungsinhalten der Bundesverfassung Bedeutung für die staatliche Grundordnung zukommt. Verfassungsnormen haben „*neben Fundamentalem [...] auch Unwichtiges und Absurdes*“ zum Inhalt. Es gelte aus dem gesamten verfassungsrechtlichen Normenkörper die Vorschriften herauszuschälen, die Grundlegendes regeln, eben den Verfassungskern ausmachen. *Pernthaler* bezeichnet sie als „*Bündel von Wesenselementen oder Grundprinzipien der [...] Verfassung*“.

Über Zahl und Inhalt der Bauprinzipien wird heftig diskutiert. Einhellig anerkannt sind das demokratische, das republikanische und das bundesstaatliche Prinzip. Konsens besteht ferner über die Existenz eines rechtsstaatlichen, eines gewaltentrennenden und eines liberalen Baugesetzes, wobei diese, je nachdem welcher Lehrmeinung man folgt, alleine stehen oder in einem anderen Grundprinzip aufgehen.³³⁰ Abseits dieser sechs Strukturprinzipien hat sich die rechtswissenschaftliche Lehre bei der Ausprägung von weiteren leitenden Grundsätzen durchaus kreativ gezeigt. Ein guter Überblick über die behaupteten Baugesetze findet sich bei *Rill/Schäffer*.³³¹

Fraglich ist, von welcher Intensität ein Eingriff sein muss, dass ihm gesamtändernder Charakter beizumessen ist. Was gilt als wesentlicher Eingriff in ein Verfassungsprinzip? Richtigerweise muss davon ausgegangen werden, dass ein Verfassungsgesetz dann eine Gesamtänderung der Bundesverfassung herbeiführt, wenn es „*ein Baugesetz [...] entweder in einem einmaligen schwerwiegenden und umfassenden Eingriff beseitig[t] oder in seinem ‚Wesen‘ (‚Kerngehalt‘) so modifizier[t], daß der Eingriff einer Beseitigung des Prinzips gleichkommt*“³³².

22.4.2. Prüfung der Gesamtänderung

Um Verfassungsgesetze an den Grundprinzipien der Bundesverfassung zu messen, ist ihr Inhalt in Augenschein zu nehmen. Die Baugesetzprüfung ist eine materielle Verfassungsprüfung.³³³ Rein „äußerliche“ Änderungen stellen keine Gesamtänderung der Bundesverfassung dar. Art 44 Abs 3 B-VG ist „*eine am Gesetzgebungsverfahren anknüpfende Substanzsperre formeller Verfassungsänderungen [...], welche*

³²⁹ Verfassungskern, 18.

³³⁰ *Rill/Schäffer* in *Rill-Schäffer-Kommentar*, 1. Lfg, Art 44 B-VG, Rz 21.

³³¹ aaO, Rz 22 ff mwN.

³³² *Pernthaler*, Verfassungskern, 62.

³³³ aaO, 47 ff.

unter der inhaltlich nachprüfenden Kontrolle der Verfassungsgerichtsbarkeit steht“³³⁴. Schon 1928 hat der VfGH einer inhaltlich dimensionierten Baugesetzprüfung den Weg geebnet und auf „[d]ie Idee des Bundesstaates [...], die den Geist unserer Verfassung bestimmt“³³⁵ abstellt (wenngleich er noch davon Abstand genommen hat, explizit den Inhalt von Verfassungsgesetzen zu begutachten).³³⁶

22.4.3. Eingriff in das Bundesstaatsprinzip?

Die Prüfung, ob ein Bundesverfassungsgesetz das bundesstaatliche Grundprinzip berührt, setzt die Bestimmung von dessen Gehalt voraus. Dazu soll an die Rechtsprechung des VfGH³³⁷ angeknüpft werden. Dieser hat judiziert, dass „eine Aufhebung wesentlicher Bestimmungen des B.-VG., die sich auch in allen anderen bundesstaatlichen Verfassungen finden, als eine Gesamtänderung [...] anzusehen wäre“. Er stellt auf die „für eine bundesstaatliche Verfassung typische[n] Einrichtung[en]“ ab und wählt somit einen verfassungsvergleichenden Ansatz. Gleichzeitig will er bei der Prüfung der Verfassungskonformität einfacher BVGs „ausschließlich von den positiven Bestimmungen des B.-VG.“ ausgehen. Die „verschiedenen einander vielfach widersprechenden Theorien vom Wesen des Bundesstaates“ seien unbeachtlich. Konstituenten des Bundesstaatsprinzips sollen daher einerseits „die Kompetenzverteilung zwischen dem Oberstaat und den Gliedstaaten“ und andererseits „die Einrichtung einer aus Vertretern der Gliedstaaten gebildeten Länderkammer“ sein.

Stellt die Abschaffung des Bundesrates aber jedenfalls einen so tiefen Eingriff in die Bundesverfassung dar, dass eine Volksabstimmung durchzuführen ist?

Bei der ersatzlosen Auflösung der Länderkammer ist das Vorliegen einer Gesamtänderung mAn sicher. Der Bundesrat ist rein quantitativ das wichtigste Instrument der Ländermitwirkung. Ihm sind alle Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates vorzulegen. Dagegen kann nicht eingewandt werden, dass ein Organ wie der Bundesrat, dem der Verfassungstext jede Schlagkraft nimmt und der folglich nicht in der Lage ist, die Interessen der Bundesländer effektiv zu wahren, keine tragende Rolle für die Bundesstaatlichkeit spielt. Auch ein schwacher Repräsentant der Länder ist systemrelevant sofern er nur der relativ stärkste ist.

³³⁴ Pernthaler, Verfassungskern, 49 f.

³³⁵ Slg 1030/1928.

³³⁶ Pernthaler, Verfassungskern, 49.

³³⁷ Slg 2455/1952.

Wie aber ist der Fall zu beurteilen, dass der Bundesrat zwar abgeschafft wird, jedoch seine Kompetenzen auf andere – nicht-parlamentarische – Akteure übertragen werden? Der Verfassungsgerichtshof scheint eine aus Vertretern der Gliedstaaten gebildete Länderkammer schließlich für unverzichtbar zu halten.

Eine dem Bundesstaatsprinzip entsprechende Substitution des Bundesrates ist nicht gänzlich unmöglich. Keine Probleme bereitet mE der Fall, dass die Mitwirkungsrechte des Bundesrates von den Ländern selbst wahrgenommen werden (wie immer das Verfahren hierzu ausgestaltet sein mag). Dann nämlich wäre die Ländermitwirkung eine unmittelbare und nicht bloß eine durch ein Bundesorgan vermittelte.

Problematischer sind hingegen Ansätze, die eine indirekte Ländermitwirkung bevorzugen. Auch hier aber muss eine Gesamtänderung nicht stets vorliegen. *Schäffer* meint, dass „das föderalistische Prinzip noch nicht preisgegeben ist, wenn nur eine gleichwertige andersartige Repräsentation der Länder im Rahmen der Bundesgesetzgebung gefunden würde“³³⁸. Dieser Auffassung folgend, kann jeder gleichwertige Ersatz der zweiten Kammer ohne verpflichtendes Referendum beschlossen werden.

MA n sind Modifizierungen der Ländermitwirkung zulässig, selbst wenn diese im Ergebnis an Bedeutung verliert. Als gleichwertig gilt ein Modell der Länderbeteiligung, das die Übertragung der wichtigsten Bundesrats-Kompetenzen auf ein anderes Organ vorsieht. Es kommt darauf an, dass diesem Organ *im Kern* jene Rolle zugewiesen wird, die der Bundesrat nach dem gegenwärtigen Stand der Verfassung einnimmt. Danach wäre von einem wesentlichen Eingriff in das Bundesstaatsprinzip auszugehen, wenn die Möglichkeit, Gesetzesbeschlüsse zu beeinspruchen, beseitigt wird oder die Befugnis, über Kompetenzverschiebungen zu wachen, entfällt.

Schwieriger zu beantworten ist, inwieweit die Totalrevisionsregel die *Arbeitsweise* der Länderkammer schützt. Der Bundesrat nimmt Gesetzesvorschläge so in Behandlung wie es einer parlamentarischen Kammer entspricht. Seine Mitglieder beraten in Ausschüssen über das Vorhaben, diskutieren es im Plenum und fassen ihre Beschlüsse in mehreren Lesungen. Dass eine Reform der Ländermitwirkung, deren Bestandteil die Ersetzung des Bundesrates ist, den überwiegend parlamentarischen Charakter der Länderbeteiligung an der Bundesgesetzgebung beibehalten muss, ist wohl nicht anzunehmen.

³³⁸ in *Bußjäger/Weiss*, Zukunft der Ländermitwirkung, 54.

22.4.4. Eingriff in das demokratische Prinzip?

Die Auflösung der zweiten Kammer brächte den Entfall von parlamentarischen Kontrollrechten mit sich. Hier ist der Frage nachzugehen, ob dies einen Eingriff in das demokratische Grundprinzip darstellt, sodass das Volk darüber abzustimmen hat. Zu diesem Zweck sind die Grenzen des Demokratieprinzips abzustecken.

*Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*³³⁹ nähern sich der „Demokratie“ indem sie die Überwindung des „Gegensatzes von politischer Herrschaft und individueller Freiheit“ als deren Ziel ausweisen. Demokratie liege vor, wenn „Herrschaftsverhältnisse durch die Verbandsangehörigen selbst konstituiert, ausgeübt und kontrolliert und damit im Sinne einer ‚Identität von Herrschern und Beherrschten‘ gestaltet werden“.

Diese Aufgaben werden von den Bürgern kaum selbst wahrgenommen. Anders als in direkt-demokratischen Systemen, werden in der repräsentativen Demokratie Volksvertreter tätig. Diese treffen als Parlament verbindliche Entscheidungen.³⁴⁰

Folgt man der obigen Definition, gehört die Kontrolle politischer Herrschaft durch das Volk bzw durch das Parlament zum Wesen der Demokratie. *Ucakar/Gschiegl* bezeichnen sie als „[d]ie zweite klassische parlamentarische Funktion“³⁴¹. Sie umfasst insb das Recht, schriftliche und mündliche Anfragen an die Regierenden zu richten. Werden die Kontrollbefugnisse des Parlaments *substanziell beschnitten*, liegt der Auffassung des Autors zufolge eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vor. Der Abbau von Kontrollaufgaben des Bundesrates erreicht diese Grenze jedoch nicht.

23. Die Gefahren einer ersatzlosen Abschaffung

Obwohl dem Bundesrat eine untergeordnete Rolle zugedacht ist und er selbst die wenigen Gestaltungsmöglichkeiten, über die er verfügt, unzureichend nützt, ist dem Vorschlag seiner ersatzlosen Abschaffung in zweierlei Hinsicht mit Skepsis zu be-

³³⁹ Staatsrecht I², Rz 11.001; Der Begriff „Demokratie“ zählt zu den umstrittensten in der Politikwissenschaft. Ein Überblick über die vielen Demokratietheorien kann in dieser Arbeit nicht gegeben werden. Hier genügt eine Definition, die den Demokratiebegriff in Grundzügen erfasst. Siehe weiterführend zB *Schmidt*, Demokratietheorien.

³⁴⁰ *Ucakar/Gschiegl*, Politisches System³, 109, merken an, dass das Wesen des Parlamentarismus nicht in der „Rekonstruktion des Volkswillens“ bestehe. Vielmehr gehe es um die „Schaffung eines solchen durch die Repräsentation selbst“.

³⁴¹ aaO, 120.

gegen: Es betrifft dies einerseits den Abbau der ohnehin schwachen parlamentarischen Kontrolle und andererseits die Beseitigung des Korrektivs des Art 44 Abs 2 B-VG bei der Erlassung von kompetenzänderndem Bundesverfassungsrecht.

23.1. Schmälerung der parlamentarischen Kontrolle

Das Fehlen einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle der Regierungstätigkeit ist ein dominierendes Merkmal der Beziehung zwischen Exekutive und Legislative im politischen System. Dieses strukturelle Defizit hat zwei Ursachen:

Es erklärt sich zum einen aus dem *kompromisslosen Gleichschritt* der Regierung und den Regierungsabgeordneten im Parlament. Ein Abweichen von der offiziellen Parteilinie durch einzelne Mandatare ist ungewöhnlich. Nicht selten wird das Zuwiderhandeln gegen Partei- und Klubinteressen parteiintern als Treuebruch verstanden. Auch die in Koalitionsabkommen übliche Absprache, dass sich die Regierungsparteien im Nationalrat und im Bundesrat bei sonstiger Aufkündigung der Zusammenarbeit nicht überstimmen, trägt das Ihre zu einer erstarrten parlamentarischen Kontrolle bei. Schon in der Präambel des Regierungsprogramms für die XXIV. Gesetzgebungsperiode heißt es, dass die Bundesregierung aus SPÖ und ÖVP zu bestehen aufhört, „*wenn gegen den Willen einer Koalitionspartei im Plenum oder in den Ausschüssen des Nationalrates mit Stimmen von Abgeordneten der anderen Koalitionspartei ein Beschluss gefasst wird*“³⁴². Damit ist auch ein loyales Abstimmungsverhalten der Abgeordneten des Koalitionspartners garantiert. Eine rege Kontrolltätigkeit der Regierungsabgeordneten ihren Ministern gegenüber, ist folglich nicht zu erwarten.

Zum anderen setzt die Bundesverfassung der Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte durch die Opposition *rechtliche Schranken*. Das B-VG fordert für die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses – er ist das mit Abstand effektivste Mittel zur Aufklärung von Missständen in der Amtsführung der Bundesregierung – einen Mehrheitsbeschluss des Nationalrates und macht sie solcherart vom Wohlwollen der Regierungsmehrheit abhängig. Dass auf das Instrument des Untersuchungsaus-

³⁴² Regierungsprogramm für die XXIV. GP, Seite 7, abrufbar unter <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32966> (8.11.2013); Wie erwähnt, bleibt das Verbot, einander zu überstimmen, nicht auf das Stimmverhalten im Nationalrat beschränkt. Das gemeinsame Vorgehen von SPÖ und ÖVP erstreckt sich ebenso auf das Vorgehen im Bundesrat (arg „*wichtige Entscheidungen [...] im Parlament (Nationalrat und Bundesrat) gemeinsam getroffen*“; „*gemeinsames Vorgehen der Koalitionsparteien im Parlament*“: aaO, 6).

ses in der Praxis selten zurückgegriffen wird, versteht sich von selbst. Das Enquêterecht in seiner jetzigen Form wird daher zu Recht in Frage gestellt.

Die Kritik des Verfassers an der Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle richtet sich nicht so sehr gegen die Art und Weise der Wahrnehmung von Fragerechten. Die wenig tiefgehenden, teils schmeichelhaften Fragen der Regierungsabgeordneten im Rahmen von Fragestunden sind als „Showelemente“ noch erklärbar. Problematischer erweist sich der Parallellauf von Regierung und Regierungsabgeordneten allerdings bei der Wahrnehmung des Enquêterechts. Nichts beweist das besser als das streng koordinierte Vorgehen der Regierungsabgeordneten im Zusammenhang mit dem Korruptionsuntersuchungsausschuss 2012 (Stichwort: Zeugenladungen).

Ein Abbau der parlamentarischen Kontrollrechte ist vor diesem Hintergrund sicherlich *nicht erstrebenswert*.

23.2. Aushöhlung der Länderzuständigkeiten

23.2.1. Das Grundproblem

Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder erfordern die Billigung des Bundesrates. Das ordnet Art 44 Abs 2 B-VG an. Dessen Wortlaut sei hier in Erinnerung gerufen: „Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird, bedürfen [...] der in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen zu erteilenden Zustimmung des Bundesrates.“ Durch ihn ist sichergestellt, dass die Zuständigkeiten der Bundesländer gewahrt bleiben. Mit einer *ersatzlosen Abschaffung* des Bundesrates würde auch dieses Korrektiv entfallen. Der Nationalrat könnte jede beliebige Länderkompetenz in die Verantwortung des Bundes übertragen, ohne auch nur Stellungnahmen der Bundesländer einholen zu müssen. Es gäbe keine *rechtliche Grenze des Kompetenzabbaus* mehr.

23.2.2. Reichweite des Art 44 Abs 2 B-VG

23.2.2.1. Meinungsstand im Schrifttum

Der exakte Bedeutungsgehalt des Art 44 Abs 2 B-VG ist umstritten. Was als Einschränkung der Länderzuständigkeit gilt und was der Begriff „Zuständigkeit“ überhaupt aussagt, wird von der rechtswissenschaftlichen Lehre uneinheitlich beantwortet.

Rill/Schäffer³⁴³ plädieren für ein enges Begriffsverständnis. Aus Art 44 Abs 2 B-VG sei „keine allgemeine Garantie von ‚Länderrechten‘ im Bundesstaat“ abzuleiten. Nicht jedes Gesetz sei zustimmungspflichtig, das „die Stellung der Länder im föderalen Gefüge [betrifft]“. Art 44 Abs 2 beziehe sich nur auf „die in der Bundesverfassung vorgenommene Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeiten“, auf die „Kompetenzregelungen im engeren Sinn“. Eingriffe in die Vollzugszuständigkeit des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung unterliegen ebenso wenig der Zustimmungspflicht wie Bundesverfassungsgesetze, die die Ausübung von Länderkompetenzen bloß beschränken (siehe zB Art 95 Abs 2 B-VG nach dem die Landtagswahlordnungen die Bedingungen des Wahlrechts nicht enger ziehen dürfen als die Bundesverfassung für Nationalratswahlen). Im ersten Fall nämlich bleibe die Verbandskompetenz der Länder – nur sie sei durch Art 44 Abs 2 geschützt – unberührt. Im zweiten Fall lege der Bundesverfassungsgesetzgeber im Rahmen der ihm zugewiesenen Kompetenz-Kompetenz den Ländern lediglich Schranken bei der Ausübung von Kompetenzen auf. Eine echte Einschränkung der Zuständigkeit der Länder sei damit nicht verbunden. Von einer solchen sei erst auszugehen, wenn eine Länderkompetenz in ihrer Substanz entleert werde.

Anderer Ansicht ist Bußjäger, der für eine extensive Interpretation des Begriffs „Einschränkung“ eintritt. Nach dem „eindeutigen Wortlaut“ des Art 44 Abs 2 B-VG begründe nicht erst die „vollständige Entziehung einer bestimmten Kompetenz“³⁴⁴ die Zustimmungspflicht. „Eine Einschränkung liegt [...] vor, wenn [...] nur Kompetenz-ausübungsschranken aufgestellt werden.“³⁴⁵ Zwar stellen die Gesetzesmaterialien auf die Zuständigkeitsverteilung im engeren Sinne ab und stützen eine restriktive Interpretation, doch müsse bei der Auslegung dem tatsächlich beschlossenen, eindeutigen Wortlaut der Vorzug gegeben werden.³⁴⁶ Weiters spreche das mit der Erlassung des Art 44 Abs 2 B-VG verfolgte Ziel, eine Aufwertung der zweiten Kammer herbeizuführen, dafür, Art 44 Abs 2 großzügig anzuwenden.³⁴⁷ Somit sei „[j]ede verfassungsgesetzliche Regelung, die einen solchen normativen Inhalt hat, dass während ihrer Geltung der Spielraum der Landesgesetzgebung oder -vollziehung [...] gegenüber

³⁴³ Rill-Schäffer-Kommentar, 1. Lfg, Art 44 B-VG, Rz 7.

³⁴⁴ Bußjäger, Zustimmungsrechte, 24.

³⁴⁵ aaO.

³⁴⁶ aaO, 26 f.

³⁴⁷ aaO, 28.

*dem früheren Zustand eingeengt ist, [...] eine Einschränkung der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung [...].*³⁴⁸

23.2.2.2. Stellungnahme

Den Argumenten *Bußjägers* ist nicht zu folgen. Zustimmungspflicht besteht, wenn „die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird“. Freilich liegt es nahe, unter Einschränkung jede Schmälerung des Ländereinflusses zu verstehen. Ebenso gut kann man Art 44 Abs 2 jedoch wie folgt lesen: Verfassungsgesetze, durch die *der Kreis von Länderkompetenzen enger gezogen* wird, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Der Wortlaut des Art 44 Abs 2 B-VG ist somit nicht eindeutig, die Interpretation *Bußjägers* nicht zwingend.

Ferner überzeugt es nicht, aus der Absicht des Gesetzgebers, den Bundesrat zu stärken, ein Gebot zur extensiven Auslegung abzuleiten. Dass mit dem Erlass des Art 44 Abs 2 B-VG eine Aufwertung der Länderkammer intendiert war, ist zwar richtig; Alleine aus dieser Tatsache lässt sich aber keine Aussage über die *Reichweite* dieser Aufwertung gewinnen. Eine Stärkung des Bundesrates stellt es auch dar, wenn man nur den Kompetenzentzug unter dem Begriff „Einschränkung“ subsumiert.

Argumentiert man teleologisch, spricht dies eher gegen die Meinung *Bußjägers*. Die Praxis zeigt, dass die Politik Vorschlägen zu einer Aufwertung des Bundesrates stets mit Zurückhaltung begegnete. Das betraf oft Reforminitiativen, die weit hinter dem zurückblieben, was der Gesetzgeber mit Art 44 Abs 2 B-VG tatsächlich in Gesetzesform gegossen hat (egal, wie man diese Vorschrift nun auslegt). Man denke bspw an den Vorschlag zur Direktwahl des Bundesrates, der diesem kein Mehr an Kompetenzen verschafft hätte. Dass der Bundesverfassungsgesetzgeber der Länderkammer einen derart weitreichenden Einfluss zugestehen wollte, wie *Bußjäger* behauptet, ist im Lichte dessen nicht anzunehmen. Man sind nur jene Gesetze zustimmungsbedürftig, die den Ländern Kompetenzen *entziehen*.

³⁴⁸ *Bußjäger*, Zustimmungsrechte, 32.

H. ALTERNATIVEN ZUR LÄNDERKAMMER

24. Keine vollständige Beseitigung der Bundesrats-Kompetenzen

Viele Kritiker des Bundesrates wollen diesen abgeschafft sehen. Eine Reform der zweiten Kammer, so wird argumentiert, würde nur ein Organ künstlich am Leben erhalten, dessen praktische Bedeutungslosigkeit selbst von den überzeugtesten Befürwortern des Zweikammersystems nicht geleugnet werde. Der Bundesrat sei keine *conditio sine qua non* für das Gesetzgebungsverfahren des Bundes, weshalb unter die teure und ineffektive Arbeit der Länderkammer ein Schlussstrich zu ziehen sei.

Diese Auffassung trifft im Kern zu, jedoch sollten zumindest das Interpellationsrecht und, allen voran, das Vetorecht gem Art 44 Abs 2 B-VG aufrecht erhalten und in die Verantwortung eines anderen Akteurs übertragen werden. Bezüglich der übrigen Kompetenzen des Bundesrates müsste geprüft werden, ob ihre Beibehaltung und Neuverteilung demokratiepolitisch lohnend wäre. Nichts spricht nämlich dagegen, zB das Recht zur Gesetzesinitiative und zur Gesetzesanfechtung nicht zu streichen.

Fraglich ist, ob zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ein *neues Organ* einzurichten ist oder ob der Bundesrat tatsächlich ersatzlos entfallen soll. Im ersten Fall würde die Abschaffung der Länderkammer durch die Etablierung einer Institution kompensiert werden, die sich ähnlich dem Bundesrat aus Ländervertretern zusammensetzt. Sie wäre ein außerparlamentarischer Akteur und organisatorisch ein Organ des Bundes. Im zweiten Fall würde kein Ersatz für den Bundesrat geschaffen werden. Dessen Kompetenzen würden im oben beschriebenen Umfang einer *bestehenden Institution* (oder mehreren bestehenden Institutionen) übertragen werden. Auch ein Mischsystem ist vorstellbar, in dem die Aufgaben des abgeschafften Bundesrates teils von neuen, teils von bereits existierenden Institutionen übernommen werden.

Das komplexe Problem, entscheiden zu müssen, welche „Restkompetenzen“ von welchem Organ ausgeübt werden sollen, ist hinsichtlich der Kontrollfunktion der zweiten Kammer etwas entschärft. Der Wegfall der Fragerechte der Bundesräte ließe sich durch eine *Ausweitung des Interpellationsrechts für Nationalratsabgeordnete* teilweise ausgleichen. Es könnte vorgesehen werden, dass Abgeordnete die dringliche Behandlung einer schriftlichen Anfrage öfters als zwei Mal pro Jahr begehren dürfen und mündliche Anfragen nicht auf vier je Monat beschränkt bleiben (§§ 93 und 94 GO-NR). Die Dauer von Fragestunden könnte ausgedehnt, die Einbringung schriftlicher Anfragen an die Bundesregierung erleichtert werden (zB dergestalt, dass sie der

Unterstützung von zwei statt vier Abgeordneten bedarf; § 91 GO-NR). Die Neuaufteilung der verbliebenen Kompetenzen betrifft daher vorrangig die Zustimmungs- aber auch die Einspruchsrechte des Bundesrates, sohin dessen *Kernaufgaben*.

Als Alternative zur Länderkammer bietet sich eine verfassungsrechtlich geregelte Landeshauptleutekonferenz an. Sie würde wohl am besten über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern wachen. Soll der Bundesrat durch bestehende Institutionen ersetzt werden, könnten die Bundesländer im Wege der unmittelbaren Mitwirkung tätig werden. Ergänzend zur Landeshauptleutekonferenz oder zu den Ländern könnten auch die Landtage in den Prozess der Bundesgesetzgebung eingebunden werden.

25. Die Landeshauptleutekonferenz als „zweite Kammer“?

Führt man sich vor Augen, dass die Landeshauptleute schon jetzt großen Einfluss auf den Willensbildungsprozess auf Bundesebene haben, wäre ihre offizielle Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren nur allzu konsequent. Die Landeshauptleutekonferenz könnte die Kernkompetenzen des Bundesrates übernehmen. Jedoch sollte sich ihr Veto von jenem des Bundesrates in zwei Punkten unterscheiden:

Erstens ist anzuraten, der Landeshauptleutekonferenz die Erhebung eines Vetos nur zu gestatten, wenn der beeinspruchbare/zustimmungsbedürftige Gesetzesbeschluss (oder Staatsvertrag) *Bundesländerinteressen berührt*. Die Befugnis des Bundesrates, jeden Gesetzesbeschluss des Nationalrates ungeachtet dessen Inhalts zu beeinspruchen, geht nämlich weit über das hinaus, was zu seiner Aufgabenerfüllung als Hüter von Länderinteressen notwendig wäre. Zudem sollten bestimmte Materien weiterhin von der Mitwirkung der Länder ausgenommen bleiben (Art 42 Abs 5 B-VG). Das Vetorecht der Landeshauptleutekonferenz wäre sohin ein reduziertes.³⁴⁹

Zweitens sollte das Verfahren der Ländermitwirkung gestrafft werden. Ähnlich dem außer Kraft getretenen Art 98 B-VG, der die Mitwirkung der Bundesregierung an der Landesgesetzgebung vorsah, könnte der Landeshauptleutekonferenz aufgetragen werden, binnen bestimmter Frist Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates zu erheben. Dies böte den Vorteil, dass nicht jeder Gesetzesbeschluss einzeln in parlamentarische Behandlung genommen werden muss. Die Prüfung von Bundesgesetzen auf ihre Übereinstimmung mit den Länderinteressen obläge der Lan-

³⁴⁹ Vgl Kapitel 21.1.2.3.

deshauptleutekonferenz (in der Praxis würde sie wohl von den Ämtern der Landesregierungen wahrgenommen werden). Die für den Bundesrat so charakteristischen langatmigen und oft fruchtlosen Plenardebatten würden entfallen. Ebenso die Begründungspflicht für Vetos. Beschlüsse, keinen Einspruch zu erheben, würden sodann rascher gefasst werden. Da keine Beratungen über Gesetzesbeschlüsse vorgesehen werden sollten und die Landeshauptleutekonferenz außerhalb ihrer regulären Sitzungen im Umlaufwege zu beschließen hätte, könnte außerdem die Einspruchsfrist von acht Wochen auf sechs Wochen verkürzt werden.

Nach diesem Vorschlag wäre der Präsident des Nationalrates verpflichtet, dem Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz alle Gesetzesbeschlüsse zur *Vorprüfung* zu übermitteln. Dieser hätte sie an die Landeshauptleute weiterzureichen und diese vom Vorprüfungsresultat in Kenntnis zu setzen. Nach vollzogener Abstimmung läge es am vorsitzführenden Landeshauptmann, den Bundeskanzler über das Votum der Landeshauptleutekonferenz durch Vorlage des Umlaufbeschlusses zu informieren.

Das Verfahren der Ländermitwirkung Art 98 B-VG (alt) nachzubilden, könnte den Gesetzgebungsprozess merklich beschleunigen. Wichtiger noch als die damit gehobenen Effizienzpotenziale ist die Abkehr vom am Parteiinteresse ausgerichteten Abstimmungsverhalten im Bundesrat, womit die Ländermitwirkung neuen Schwung erhalten könnte. Gerade das koordinierte Abstimmungsverhalten der Bundesräte macht, wie Öhlinger/Eberhard treffend formulieren, die zweite Kammer zu „ein[em] Organ der Parteien und nicht [zu] ein[em] solchen[n] der Länder“³⁵⁰. Die Beschlussfassung in der Landeshauptleutekonferenz hingegen würde nicht nach parteipolitischen Gesichtspunkten erfolgen. Ein Schulterchluss „gleichfarbiger“ Landeshauptleute zu Lasten kollektiver Länderinteressen ist realpolitisch nicht denkbar.

Mit den Landeshauptleuten wären außerdem die *höchsten Repräsentanten* der Länder an der Bundesgesetzgebung beteiligt. Ihre Einsprüche wären mit erheblicher Autorität ausgestattet. Eine unzumutbare Doppelbelastung, die die Ausübung ehemaliger Bundesrats-Aufgaben unmöglich machen würde, wäre nicht zu befürchten. Durch die Übertragung ausschließlich der Einspruchs- und Zustimmungrechte auf die Landeshauptleutekonferenz, die Reduzierung des Vetorechts auf Angelegenheiten mit Bundesländerbezug sowie den Ersatz des langwierigen Procederes im Bundesrat durch ein Umlaufverfahren wäre eine sinnvolle Aufgabenerfüllung gewährleistet.

³⁵⁰ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht⁹, Rz 296.

Der Einspruch der Landeshauptleutekonferenz wäre seinem Charakter nach ein aufschiebender. Ein Beharrungsbeschluss des Nationalrates würde den beeinspruchten Gesetzesbeschluss dennoch zum Gesetz werden lassen.

Bei der Regelung des Präsenz- und Konsensquorums für die Beschlussfassung in der Landeshauptleutekonferenz könnte man sich an den Gegebenheiten im Bundesrat orientieren. Es könnten die Stimmgewichte der Länder auf die Landeshauptleute umgelegt werden (*Stimmwägung*). Somit wäre die Teilnahme von einer solchen Zahl an Landeshauptleuten zu fordern wie es einem Drittel der Gesamtstimmenanzahl von 61 entspricht – also 21. Ein Beschluss wäre gefasst, wenn er von der unbedingten Mehrheit der abgegebenen, gewichteten Stimmen getragen wird. Auch gilt es zu diskutieren, ob die Unterschiede im Stimmgewicht abgeschwächt werden sollten.

Sind zentrale Interessen der Länder von einem Gesetz berührt, sollte dessen Inkrafttreten von der Zustimmung der Landeshauptleutekonferenz abhängig gemacht werden. Das betrifft in erster Linie Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Bundesländer (Art 44 Abs 2 B-VG). Für diesen Fall (und für weitere?) wären qualifizierte Beschlusserfordernisse festzulegen. Es sollten die Landeshauptleute an der Abstimmung teilnehmen, welche zusammen mindestens die Hälfte der Gesamtstimmen halten und so viele zustimmen, wie es zwei Dritteln der Gesamtstimmenzahl entspricht. Zudem könnte den Landeshauptleuten in diesen Fällen eine längere Entscheidungsfrist als die, für Einsprüche vorgeschlagenen sechs Wochen, eingeräumt werden.

Der demokratische Auftrag der Landeshauptleute zur Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung wäre jedenfalls nicht geringer als jener der Abgeordneten zum Bundesrat. So wie die Bundesräte von den Landtagen mittels Wahl zu bestellen sind, sind auch die Landeshauptleute als Mitglieder der Landesregierungen von den Landtagen zu wählen (Art 101 B-VG). Das Mandat des Landeshauptmannes wäre ein doppeltes: Einerseits würde ihn der Landtag mit der Führung der Landesregierung, andererseits mit der Vertretung seines Landes im Bundesgesetzgebungsverfahren betrauen.³⁵¹ Ergänzend zur Wahl des Landeshauptmannes sollte der Landtag seiner Meinung zu einem beeinspruchbaren/zustimmungsbedürftigen Gesetzesbeschluss in einer für seinen Landeshauptmann *verbindlichen EntschlieÙung* Ausdruck verleihen können. Als

³⁵¹ Krit zur Legitimation Landeshauptleutekonferenz Öhlinger, JRP 2011, 71 f („Die Realität der österreichischen Bundesstaatlichkeit hat feudalistische Züge“).

Verwaltungsorgane sollten die Landeshauptleute an die Direktiven des direkt gewählten Landtages gebunden sein, auch (und gerade!) wenn sie legislativ tätig werden.

Schwierigkeiten bereitet es, einen Modus zu finden, der die angemessene Repräsentation der an Mandaten zweitstärksten Landtagspartei sicherstellt (Art 35 Abs 1 B-VG). Schon oben³⁵² wurde festgehalten, dass die Besetzung der Länderkammer nach der Logik des Parteienproporz Sinn macht. Man könnte diesen wohl nur durch eine stärkere Gewichtung der zweitstärksten Landtagsfraktion bei der Abstimmung über eine EntschlieÙung, mit welcher der Landeshauptmann zu einem konkreten Stimmverhalten in der Landeshauptleutekonferenz verpflichtet wird, herstellen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beteiligung der Landeshauptleutekonferenz am Gesetzgebungsprozess eine beträchtliche Effizienzsteigerung gegenüber dem Bundesratsverfahren sowie eine Senkung der Kosten der Ländermitwirkung zur Folge hätte. Mit ihrer Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren wäre der Primat der Partei- gegenüber den Länderinteressen, wie er gegenwärtig im Bundesrat zu beobachten ist, gebrochen und der Prozess der Behandlung von Gesetzen verkürzt.

Ob dem Ansinnen, die Landeshauptleutekonferenz zum Dreh- und Angelpunkt der Ländermitwirkung zu machen, Erfolg beschieden wäre, ist jedoch fraglich. Vor allem ist schwer abschätzbar, ob die Wiederbelebung des Verfahrens nach Art 98 B-VG (alt) *mit vertauschten Rollen* positiv aufgenommen werden würde. So war die Prüfungskompetenz der Bundesregierung in Bezug auf Landesgesetze ohne Bedeutung. Auch dürfte sie bei den Beamten im Bundeskanzleramt mäßig beliebt gewesen sein. Zudem ist offen, ob die Landeshauptleute dem Vorschlag, ihre Funktion im Gesetzgebungsverfahren neu zu definieren, überhaupt zustimmen würden. In der Landeshauptleutekonferenz formulieren sie eine gemeinsame Position ohne zB an kompetenzrechtliche Bestimmungen gebunden zu sein. Eine Selbstbeschränkung dergestalt, dass sie fortan in gesetzlich geregelten Bahnen tätig werden, werden die Landeshauptleute wohl besonders sorgfältig prüfen.

26. Unmittelbare Ländermitwirkung statt Bundesratsbeschluss?

Es ist gut denkbar, Zustimmungs- bzw Einspruchsrechte der Bundesländer zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates nach dem Vorbild der Art 14b, 102 und 129a B-VG vorzusehen (wobei auch hier eine strenge Einschränkung auf Beschlüsse vor-

³⁵² Siehe Kapitel 21.2.2.1.

zunehmen wäre, die Bundesländerinteressen berühren). Keinesfalls sinnvoll wäre es aber, die *tatsächliche Zustimmung* bzw Äußerung der Länder einzufordern. Sodann würde ein aufwändiges und schwerfälliges Verfahren an die Stelle des Bundesratsvotums treten. Das stünde mit dem Ziel der Auflösung des Bundesrates, den Gesetzgebungsprozess effizienter zu gestalten, in einem auffallenden Widerspruch.

Auch in den Fällen des Art 44 Abs 2 B-VG wäre eine positive Zustimmungspflicht der Bundesländer (oder gar *aller* Bundesländer?) nicht zu befürworten. Sinn der Ländermitwirkung bei kompetenzändernden Gesetzen ist es nämlich nicht, Kompetenzverschiebungen zu Lasten der Länder so schwierig wie möglich zu machen. Ein besonderes Verfahren zum Schutze von Bundesländerkompetenzen darf Modifikationen des verfassungsmäßigen Kompetenzkatalogs nicht unmöglich machen.

Die Mitwirkungsrechte wären so auszuüben wie in Art 42a B-VG geregelt. Den Bundesländern sollte eine (knapp bemessene) Einspruchsfrist eingeräumt werden, binnen derer sie sich zu äußern haben. Verstreicht diese ohne dass dem Bundeskanzler die erforderliche Zahl an Einsprüchen zur Kenntnis gebracht worden ist, wäre der Gesetzesbeschluss dem Bundespräsidenten zur Beurkundung vorzulegen. Das hätte auch bei zustimmungspflichtigen Materien zu gelten, für die eine längere Frist festgesetzt werden sollte. Die Festlegung jenes Landesorgans, das für die Beschlussfassung über den Einspruch im Inneren verantwortlich ist, könnte den Ländern überlassen werden. Auf diese Weise könnten der Landtag, die Landesregierung oder ein Ausschuss des Landtages zuständig gemacht werden. Auch ein Zusammenwirken mehrerer Institutionen wäre möglich.

27. Ergänzende Mitwirkung durch die Landtage?

Die Mitwirkung der Bundesländer, unmittelbar oder durch die Landeshauptleutekonferenz, könnte um die Teilhabe der Landtage am Gesetzgebungsprozess ergänzt werden. Die Landesparlamente könnten punktuell an die Stelle des Bundesrates treten. Das wäre quasi die Umkehr der prominenten Forderung, die zweite Kammer mit Landtagsabgeordneten zu beschicken. Freilich müsste dafür Sorge getragen werden, dass die Mitwirkung der Länder durch neun Parlamente den Gesetzgebungsprozess nicht verzögert. Ihre Einbindung müsste so konstruiert werden, dass sie nicht zu kompliziert ist, um eine attraktive Komponente des Gesetzgebungsverfahrens zu sein.

Vorstellbar ist es, den Landtagen das Recht zur *Gesetzesinitiative* einzuräumen. Die Urheberschaft von Gesetzesentwürfen läge sohin bei jenen, die für die Willens-

bildung in den Bundesländern mitverantwortlich sind (von einer Beschränkung auf Bundesgesetze, die Länderspezifisches regeln, sollte hier abgesehen werden). Die Erarbeitung der Gesetzesentwürfe obläge sodann in aller Regel den Ämtern der Landesregierungen. Für die personell gut ausgestatteten und mit der notwendigen Fachkenntnis versehenen Apparate wäre diese Aufgabe ohne Probleme zu bewältigen.

Auch abseits der eigentlichen Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung könnten Kompetenzen des Bundesrates auf die Landtage übertragen werden. Es ist denkbar, den Landesparlamenten die Befugnis zuzuerkennen, eine Volksabstimmung über eine Teiländerung der Bundesverfassung zu verlangen (Art 44 Abs 3 B-VG). Auch das Recht, ein Gesetzesprüfungsverfahren beim VfGH einzuleiten, könnte den Landtagen eingeräumt werden (wiewohl zu klären sein wird, inwieweit die Wahrung von Ländereinteressen nicht schon durch die Antragslegitimation der Landesregierungen sichergestellt ist [Art 140 Abs 1 B-VG]).

I. SCHLUSSBETRACHTUNG

Als Länderkammer, die bundesstaatlichen und föderalen Interessen auf Bundesebene nicht ausreichend Gehör verschafft, steht der Bundesrat im Kreuzfeuer der Kritik. Zutreffend wird vorgebracht, dass er seiner Hauptaufgabe, die Bundesländer im Prozess der Bundesgesetzgebung zu vertreten, nicht gerecht wird: Einsprüche gegen Gesetzesbeschlüsse erhebt er höchst selten. War seine Zustimmung gefordert, hat er sie nie verweigert. Auch vom Recht auf Gesetzesinitiative macht er kaum Gebrauch.

Die Schwäche des Bundesrates, Impulse im Sinne einer aktiven Bundesländerbeteiligung zu setzen, ist strukturell angelegt. Sie hat zwei Gründe: Erstens sind die Mehrheiten in beiden Parlamentskammern in der Regel dieselben, sodass für die Bundesräte keine Veranlassung besteht, Gesetze „ihrer“ Regierung zu beeinspruchen. Zweitens ist der Bundesrat von Verfassungs wegen nur eingeschränkt dazu in der Lage, gestaltend in das politische Geschehen einzugreifen.

Der Bundesrat erweist sich als Länderkammer ohne Schlagkraft. Ihm gelingt es nicht, die Bundesländer im Gesetzgebungsverfahren mit starker Stimme zu repräsentieren. Er ist ein bedeutungsloser Akteur im politischen System.

Wie mit dem Bundesrat umzugehen ist, ist umstritten. Zwar wird von Vertretern aller Parteien beteuert, dass Handlungsbedarf bestehe, doch scheiden sich die Geister an einer grundsätzlichen Frage: Bedarf es einer Aufwertung des Bundesrates oder soll dessen Abschaffung beschlossen werden? Diesbezüglich existieren nicht nur Auffassungsunterschiede zwischen den und innerhalb der Parteien. Auch im wissenschaftlichen Diskurs werden die Entwicklungsperspektiven der Länderkammer unterschiedlich gesehen. Eine Erklärung für die divergierenden Positionen zum Bundesrat ist rasch gefunden: Wer starke Bundesländer möchte, tritt für eine einflussreiche Länderkammer ein. Hingegen stimmt für die Abschaffung des Bundesrates, wer eine zentralistische Staatsorganisation bevorzugt.

Die Zukunft des Bundesrates ist offen. Die politische und wissenschaftliche Debatte rankt sich vor allem um die fundamentale Frage, ob die Länderkammer aufzuwerten oder aufzulösen ist. Sie ist Ausfluss eines grundlegenden Richtungsstreits über die Struktur des Staatsverbandes und damit eine Wertungsfrage.

Befürworter einer Aufwertung der zweiten Kammer haben zahlreiche Reformvorschläge unterbreitet. Diese reichen von geringfügigen Korrekturen, die keine nennenswerte Aufwertung des Bundesrates mit sich bringen würden, bis hin zu einer völligen Restrukturierung der Länderkammer. Manche Reformideen für eine Aufwertung des Bundesrates haben Potenzial. Nach Meinung des Autors gehören hierzu: Die Annäherung der Bundesländer im Stimmgewicht; Die Eingrenzung des Einspruchsrechts auf Angelegenheiten, die die Bundesländer wesentlich berühren; Die Verschärfung der Voraussetzungen für Beharrungsbeschlüsse; Die frühzeitige Einbindung des Bundesrates in das Gesetzgebungsverfahren in Form eines Stellungnahmerechts.

Einige Reformansätze für den Bundesrat sind durchaus attraktiv. Sie könnten ihn zu einer starken und selbstbewussten Parlamentskammer aufwerten und ihn zu einem relevanten Player in der politischen Auseinandersetzung machen.

Unter dem Eindruck der Ausführungen in den Abschnitten C und D drängt sich jedoch die Frage auf, ob die Leistungen des Bundesrates für die Länder und das Gesetzgebungsverfahren im Allgemeinen nicht zu bescheiden sind, um seine Teilhabe am Gesetzgebungsprozess für unverzichtbar zu halten. Wer behauptet, dass Bundesgesetze nicht mit ähnlicher Qualität erlassen werden würden, wenn sie das Verfahren im Bundesrat nicht zu durchlaufen hätten, irrt nicht. Mit Recht ist zu fragen, warum die zweite Kammer aufgewertet werden soll, wenn es ohne sie ja auch ginge.

Die Auflösung des Bundesrates zu fordern, ist legitim. Als schwache und inaktive Parlamentskammer ist der Bundesrat keine *conditio sine qua non* für das Gesetzgebungsverfahren.

Zwei Funktionen des Bundesrates sollten im Falle seiner Abschaffung erhalten bleiben: Die Kontrollfunktion und die Funktion als Wächter über die Bundesländerkompetenzen. Ein Wegfall von Fragerechten hätte negative demokratiepolitische Auswirkungen. Ohne Zweifel braucht es eine schärfere Kontrolle der Verwaltungstätigkeit, nicht deren Abbau. Auch der Entfall des Art 44 Abs 2 B-VG wäre nicht zu befürworten. Selbst wenn Österreich durch die Abschaffung der zweiten Kammer seinen bundesstaatlichen Charakter verlieren würde, wären die Kompetenzen der „Verwaltungseinheiten Bundesländer“ in ihrem Bestand zu schützen.

Würde der Bundesrat abgeschafft, wären manche seiner Befugnisse zu erhalten. Das trifft insbesondere auf sein Interpellationsrecht zu. Ebenso müsste zum Schutze der Länderkompetenzen ein Korrektiv für Kompetenzverschiebungen nach dem Vorbild des Art 44 Abs 2 B-VG geschaffen werden.

Will man den Bundesrat abschaffen und die Ländermitwirkung neu organisieren, sollte die Etablierung der Landeshauptleutekonferenz angedacht werden. Die Landeshauptleute üben schon jetzt Kraft ihrer hohen Funktion in den Ländern und ihrer Parteiämter beträchtlichen Einfluss auf die Bundespolitik aus. Als Landeshauptleutekonferenz haben sie den Bundesrat als Repräsentanten der Länder im Gesetzgebungsverfahren größtenteils verdrängt. Alternativ zur Einsetzung der Landeshauptleutekonferenz ist die Stärkung der unmittelbaren Ländermitwirkung zu erwägen. Die Bundesländer könnten direkt Bundesgesetze beeinspruchen, womit das System der indirekten Beteiligung der Bundesländer abgelöst wäre.

Als Ersatz für den Bundesrat könnte die Landeshauptleutekonferenz eingesetzt werden. Sie ist die wichtigste Vertreterin der Länder auf Bundesebene. Sie mit einem Teil der Kompetenzen des abgeschafften Bundesrates zu betrauen, wäre nur konsequent.

Ein Ende der Diskussion über die Zukunft des Bundesrates ist nicht in Sicht. Die Frage, ob er aufzuwerten oder aufzulösen ist, wird weiterhin Gegenstand der politischen Auseinandersetzung sein. Die sichere Regierungsbeteiligung der traditionell föderalismusfreundlichen ÖVP in der XXV. Gesetzgebungsperiode, schließt jedenfalls die Abschaffung der Länderkammer in den kommenden fünf Jahren aus. Ob sich die Aussichten auf die Beseitigung des Bundesrates durch das Erstarken der föderalismuskritischen Grünen bei den Landtagswahlen 2013 mittelfristig verbessert haben, ist fraglich. Eher ist das Gegenteil zu erwarten: Die Beteiligung der Grünen an fünf Landesregierungen könnte deren Haltung zum Bundesrat nachhaltig verändern.

Auch eine Reform der zweiten Kammer ist nicht in greifbarer Nähe. Zwar wurde mit dem Ländervorschlag 2012 eine Grundsatzvereinbarung über die Aufwertung des Bundesrates erzielt, doch sind die darin enthaltenen Reformvorschläge teils unbestimmt formuliert. Zahlreiche Detailfragen sind ungelöst geblieben. Obwohl der Ländervorschlag einflussreiche Fürsprecher hat, bleibt abzuwarten, welche Lösungskon-

zepte für die noch offenen Fragen erarbeitet werden. Dem Bund ist eine schwache zweite Kammer jedenfalls willkommen. Mit ihr ist einerseits sichergestellt, dass die Länder am Gesetzgebungsprozess teilhaben, während sie andererseits dem Bund (besser: dem Nationalrat) wenig entgegenzusetzen hat.

Mit einer politischen Einigung über eine Reform/Abschaffung der zweiten Kammer ist in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Der Bundesrat wird auch in Hinkunft im Mittelpunkt hitziger Debatten über den Abbau eines (scheinbar) überfrachteten Politik- und Verwaltungsapparates stehen.

ANHANG

Einsprüche und Gesetzesinitiativen des Bundesrates³⁵³

REPUBLIK ÖSTERREICH
PARLAMENTS DIREKTION
Abteilung L1.6
Parl. Dokumentation, Archiv u. Statistik
A-1017 Wien, Parlament

Einsprüche und Gesetzesanträge des Bundesrates (V.-XXIV. GP des Nationalrates)

Gesetzgebungsperioden	V.	VI.	VII.	VIII.	IX.	X.	XI.	XII.	XIII.	XIV.	XV.	XVI.	XVII.	XVIII.	XIX.	XX.	XXI.	XXII.	XXIII.	XXIV.
Einsprüche des Bundesrates	10	2	-	4	-	-	12	3	4	14	13	47	1	1	-	-	-	24	2	-
Auswirkungen dieser Einsprüche im Nationalrat																				
Änderung der ursprünglichen Beschlüsse	5	1	-	3	-	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-
Beharrungsbeschlüsse (gem. Art. 42 Abs. 4 B-VG)	4	-	-	1	-	-	9	3	4	14	11	44	-	-	-	-	-	24	-	-
Unverletzt gebliebene Einsprüche	1	1	-	-	-	-	3	-	-	-	2	1	-	1	-	-	-	-	2	-
Gesetzesanträge (gem. Art. 41 Abs. 1 B-VG)	-	-	-	-	-	1	-	3	-	6	4	2	4	7	4	6	3	4	2	2
hievon von einem Drittel der Bundesräte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3	3	2	2	-

Stand: 16.09.2013

³⁵³ Diese Abbildung zeigt eine Tabelle, die dem Verfasser am 16.9.2013 von der Parlamentsdirektion (Bürgerservice) via E-Mail zur Verfügung gestellt wurde. In der XXIV. GP zählt die Parlamentsdirektion einen Gesetzesantrag des Bundesrates zu wenig, sodass die Gesamtzahl der Anträge auf 49 zu korrigieren ist.

Fragebogen für die Interviews³⁵⁴

Frage 1: Wie bewertet Ihre Partei die gegenwärtige Rolle des Bundesrates a) im Gesetzgebungsverfahren, b) in Bezug auf dessen Kontrollfunktion, c) außerhalb des Verfassungsrahmens, dh auf informeller Ebene?

Frage 2: Welche Funktion soll der Bundesrat in Hinkunft haben? Tritt Ihre Partei für die Beibehaltung des status quo, für eine Reform („Aufwertung“) des Bundesrates, für dessen ersatzlose Abschaffung oder für die Ersetzung der zweiten Kammer durch ein „außerparlamentarisches“ Organ ein? Bitte erläutern Sie die Haltung Ihrer Partei zur Bundesstaatlichkeit und zum Föderalismus.

Frage 3: Welche sind die Gründe für die Position Ihrer Partei?

Frage 4: Wenn sich Ihre Partei für eine *Aufwertung* des Bundesrates stark macht, wie hätte ein reformierter Bundesrat auszusehen? Gehen Sie bei der Beantwortung dieser Frage bitte auf den Kompetenzkatalog des Bundesrates, dessen Zusammensetzung und Kreation sowie auf dessen Einspruchsrecht („suspensives Veto“) und dessen Zustimmungsrecht („absolutes Veto“) ein.

Frage 5: Wenn Ihre Partei für die *Ersetzung des Bundesrates* durch ein anderes Organ wirbt, wie sollte dieses ausgestaltet sein?

Frage 6: Welche Maßnahmen setzt Ihre Partei innerhalb und außerhalb des Parlaments, um das von ihr angestrebte Ziel zu erreichen?

³⁵⁴ Vom Verfasser kontaktiert wurden die Nationalratsabgeordneten und Verfassungssprecher *Peter Wittmann* (SPÖ), *Wolfgang Gerstl* (ÖVP), *Harald Stefan* (FPÖ), *Daniela Musiol* (Grüne), *Herbert Scheibner* (BZÖ) sowie *Christoph Hagen* (Team Stronach). Mit Ausnahme von *Hagen* waren sie alle Mitglieder des Verfassungsausschusses des XXIV. Nationalrats. Befragt wurden ferner die Bundesräte *Reinhard Todt* (SPÖ), *Josef Saller* (ÖVP), *Hermann Brückl* (FPÖ), *Efgani Dönmez* (Grüne) und *Gerald Zelina* (Team Stronach). Mit Ausnahme von *Zelina* sind sie alle Mitglied im Ausschuss für Verfassung und Föderalismus des Bundesrates. Von den elf vorgenannten Abgeordneten waren lediglich drei zu einer Stellungnahme bereit.

[1] [...] Im Zuge des Österreich-Konvents befasste sich der Erweiterte Bundesvorstand näher mit der Institution Bundesrat, als Ergebnis der Beratungen wurde von den Grünen Konventsmitgliedern folgende Position vertreten, die nach wie vor Gültigkeit hat: „Der Bundesrat sollte die Länderinteressen bei der Bundesgesetzgebung wahrnehmen. Sollte es nicht gelingen, eine Konstruktion zu finden, die den Bundesrat zu einem eigenständigen politischen Faktor macht – ohne die Unregierbarkeit der Republik herbeizuführen –, so wäre eine Abschaffung der Institution die einzig sinnvolle und ehrliche Option. Eine bloße Aufwertung via generelles absolutes Vetorecht ohne grundlegende Reform lehnen die Grünen jedenfalls ab. Bei jeder Reform ist auf eine strikte Trennung von Exekutive und Legislative zu achten.

[2] Die Grünen erstatten hierfür folgenden Vorschlag: Der Bundesrat (neu) setzt sich aus Landtagsabgeordneten zusammen. Die Aufteilung der Bundesratssitze auf Länder und Parteien erfolgt wie bisher nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Um die politische Repräsentativität des Organs zu erhöhen soll die Anzahl der Bundesratssitze erhöht werden (Erhöhung der Bürgerzahl gemäß Art 34 B-VG). Es gilt das freie Mandat. Der Bundesrat (neu) tagt nur zu Grundsatzthemen (Verfassungsgesetze, die Länderinteressen wesentlich berühren) und hat hier – wie bisher – das absolute Vetorecht. Die Mitwirkung an einfachen Bundesgesetzen erfolgt durch ein Gesetzesinitiativ- und Stellungnahmerecht der Landtage. Zusätzlich dient der Bundesrat (neu) der (unverbindlichen) länderübergreifenden Akkordierung von Landtagsangelegenheiten (Landesgesetzgebung etc).

[3] Eine Alternative wäre auch: Direktwahl der Bundesräte aufgrund einer Persönlichkeitswahl, innere Gliederung nach Ländern. Ergänzung der bisher nachgeschalteten Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung durch vorgeschaltete Stellungnahmrechte zu Grundsatzthemen.“

[4] Ergänzend darf ich zu den Fragen noch anmerken:

1) Wie bewertet Ihre Partei die gegenwärtige Rolle des Bundesrates a) im Gesetzgebungsverfahren, b) in Bezug auf dessen Kontrollfunktion, c) außerhalb des Verfassungsrahmens, dh auf informeller Ebene?

³⁵⁵ Die Antworten der Befragten – der Verfasser hat sie am 13.8.2013 via E-Mail erhalten – sind im Originalwortlaut wiedergegeben. Der Text wurde anders formatiert und neu gegliedert; Kursiv Geschriebenes wurde auf Grundform umgestellt. Auslassungen wurden kenntlich gemacht. Um die Befragte zitieren zu können, wurden dem Text Randzahlen angefügt.

Antwort: a) Im Regelfall wiederholt sich die Debatte des Nationalrats zu den einzelnen Gesetzesvorhaben im Bundesrat. Allerdings verlaufen die Trennlinien zwischen den Fraktionen nicht so stark. Nur vereinzelt gelingt es dem Bundesrat, erfolgreich eigene Initiativen zu setzen (siehe etwa Bundesverfassungsgesetz, mit dem zur Stärkung der Rechte der Gemeinden das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird (1213 d.B.)) bzw die Rechte des Bundesrates im Verhandlungsprozess im Nationalrat einzubringen (siehe etwa die Lissabon-Begleitnovelle (691 d.B.)). Vergleichsweise lebendiger ist die Mitwirkung an der Europäischen Normsetzung, hier kann der Bundesrat mit seinen Stellungnahmen und Mitteilungen zahlenmäßig durchaus mit dem Nationalrat annähernd mithalten (siehe www.parlament.gv.at – Parlament Aktiv, Verhandlungsgegenstände, EU betreffende Vorlagen und Beschlüsse). Das suspensive und absolute Veto kommt nicht zum Tragen, weil bereits im Vorfeld Äußerungen der Landeshauptleute und der (nicht in der Verfassung erwähnten) Landeshauptleutekonferenz Bundesvorhaben zu Fall bringen.

b) Das Anfragerecht des Bundesrates ist für Oppositionsfraktionen durchaus von Bedeutung, zumal bislang in der parlamentarischen Sommerpause die BundesrätInnen ein Anfragenmonopol hatten. Mit der Novellierung der Geschäftsordnung des Nationalrats im Juli 2013 ist dieses Monopol jedoch „gefallen“. Trotzdem wird die BR-Anfrage weiterhin als Mittel zur einfachen Informationsbeschaffung und dem Aufzeigen von Missständen, insbesondere lokalen, eine Rolle spielen.

c) Der Brückenschlag zwischen den Parteien gelingt sicherlich innerhalb des kleinen und relativ machtlosen Bundesrates leichter als im Nationalrat.

[5] 2) Welche Funktion soll der Bundesrat in Hinkunft haben? Tritt Ihre Partei für die Beibehaltung des status quo, für eine Reform („Aufwertung“) des Bundesrates, für dessen ersatzlose Abschaffung oder für die Ersetzung der zweiten Kammer durch ein „außerparlamentarisches“ Organ ein? Bitte erläutern Sie die Haltung Ihrer Partei zur Bundesstaatlichkeit und zum Föderalismus.

Antwort: De facto haben die Landeshauptleute und die (nicht in der Verfassung verankerte) Landeshauptleutekonferenz das Vertretungsmonopol der Länder, zumindest in der medialen Wahrnehmung, in der Hand. Die Grünen möchten das gerne ändern. Einerseits müssen die Parlamente – in dem Fall die Landesparlamente – im Sinne einer demokratischen Diskussionskultur aufgewertet werden. Andererseits bedarf es auch einer stärkeren Artikulation der Bundesinteressen. Man hat oft den Eindruck, dass KanzlerIn und VizekanzlerIn aufgrund Parteienstruktur und Wahlebenen „in der

Gnade der Landeshauptleute“ stehen. Wie oben dargelegt treten wir in erster Linie für eine Reform des Bundesrates ein, er soll sich seiner originären Aufgabe – Ländervertretung – widmen können. Eine Aufwertung im Sinne eines Ausbaus des absoluten Vetos ist damit aber nicht gemeint.

[6] Föderalismus: Die Grünen sind für die Beibehaltung der Landtage und einer Landesgesetzgebung. Allerdings bedarf es einer Neuverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, einer gemeinsamen Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverantwortung, einer neuen Finanzverfassung und der Reform des Bundesrates.

Gesetzgebungskompetenzen: Der Kompetenzkatalog aus dem Jahre 1925 wurde bis dato nur unzureichend adaptiert, es herrscht das kasuistische Kompetenzdeckungsklausel-System oder gar nur vage Art 15a-Vereinbarungen vor. Solcherart können oft weder der Bund noch die Länder neue politische Aufgaben effizient erfüllen. Ein Beispiel des Versagens ist das 2011 beschlossene und 2013 geänderte Klimaschutzgesetz. Damit wird keine Tonne CO₂ eingespart!

Finanzverfassung: Gesetzgebungskompetenzen und öffentliche Finanzströme müssen zusammengeführt werden. Der Finanzausgleich braucht eine verstärkte Zielorientierung und mehr Transparenz, vermischte Trägerschaften/Finanzierungen öffentlicher Aufgaben müssen abgebaut werden. Ein Ziel muss ein einheitliches Haushaltsrecht von Bund und Ländern und die Verankerung eines lückenlosen, bundesweiten Spekulationsverbots nach einheitlichen Grundprinzipien in der Verfassung sein.

[7] 3) Welche sind die Gründe für die Position Ihrer Partei?

Die Grünen wollen starke demokratische Institutionen. Bei aller Freude an der Vielfalt, müssen die Strukturen so gestaltet sein, dass die Politik den alten und neuen Herausforderungen angemessen gewachsen ist. Dabei ist immer mitzudenken, dass mehr als die Hälfte der Normen in der Europäischen Union geschaffen bzw stark vorgezeichnet werden.

[8] 4) Wenn sich Ihre Partei für eine Aufwertung des Bundesrates stark macht, wie hätte ein reformierter Bundesrat auszusehen? Gehen Sie bei der Beantwortung dieser Frage bitte auf den Kompetenzkatalog des Bundesrates, dessen Zusammensetzung und Kreation sowie auf dessen Einspruchsrecht („suspensives Veto“) und dessen Zustimmungsrecht („absolutes Veto“) ein.

Siehe schon Statement am Beginn. [...]

[9] 6) Welche Maßnahmen setzt Ihre Partei innerhalb und außerhalb des Parlaments, um das von ihr angestrebte Ziel zu erreichen?

Antragsmäßig sind die Grünen in erster Linie für zusätzliche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes eingetreten. Die Haushaltsreform des Bundes – mit dem langfristigen Ziel eines einheitlichen Haushaltsrecht – wurde intensiv mitverhandelt. Ein institutioneller Umbau hängt von vielen Faktoren ab, zuallererst bedarf es eines reformbereiten Klimas in allen Institutionen, damit die Arbeit lohnt. Seit kurzem sind die Grünen nun in insgesamt 5 von 9 Ländern auch in Regierungsverantwortung. Das macht Mut, auch institutionsübergreifend Vorschläge zu erstatten.

[1] [...] Betreffend der "offiziellen Linie" meiner Partei im Zusammenhang mit dem Stellenwert, der gegenwärtigen Rolle oder auch allfälliger Reformen des Bundesrates darf ich Sie auf das "Handbuch freiheitlicher Politik" verweisen. Sie finden darin auf Seite 91 f, Kapitel 3.1.9. Reform des Nationalrates und des Bundesrates [...] konkrete Vorschläge bzw. Antworten der Freiheitlichen Partei auf Ihre Fragen.

Um Ihnen aber auch weitere Anhaltspunkte für Ihre Arbeit zu liefern, gehe ich gerne auch etwas näher auf einzelne Punkte ein. Dazu muss ich Ihnen aber bereits vorweg mitteilen, dass es sich hierbei um keine offizielle Meinung der Freiheitlichen Partei handelt, sondern lediglich um meine persönliche Einschätzung bzw. meine Standpunkte, die jedoch durchaus eine Meinungsmehrheit innerhalb der FPÖ finden.

[2] Vorweg stelle ich eines fest: eine Abschaffung des Bundesrates ist weder für mich, für meine Kollegen und auch nicht für die Freiheitliche Partei im Allgemeinen eine Option und steht für uns daher nicht zur Diskussion. Die Abschaffung von Parlamenten, seien es der Bundesrat, die Landtage oder auch die Gemeinderäte würden unsere Demokratie erheblich schwächen und schlussendlich dazu führen, dass immer weniger Menschen immer mehr Macht in Händen halten würden und eine Kontrolle der Macht in unserem Land kaum mehr möglich sein würde. Eine möglichst breite Einbindung der Bürger in die Politik muss das Ziel sein, nicht deren Ausschluss. Ich bin daher der Meinung, dass künftig ein Mehr an Föderalismus notwendig ist, auch um die Direkte Demokratie zu stärken. Föderalismus und Direkte Demokratie sind für mich ein untrennbares Paar von dem ich der Meinung bin, dass das Eine nicht ohne das Andere funktionieren kann und wird.

[3] Der Bundesrat ist definitiv ein wertvolles Instrument unserer Demokratie. Die Wahrung der Länderinteressen, die Mitwirkung der Länder bei der Bundesgesetzgebung durch die Abgeordneten wird jedoch im Wesentlichen von seiner jeweiligen politischen Zusammensetzung bestimmt. Dies soll heißen, dass, so wie es derzeit der Fall ist, eine klare Mehrheit der Regierungsparteien im Bundesrat zuerst die Interessen der Regierung bzw. der Nationalratsmehrheit vertritt und erst in zweiter Linie auf die Belange der Länder Rücksicht nimmt. Als praktisches Beispiel kann ich die Dis-

³⁵⁶ Die Antworten des Befragten – sie wurden am 3.8.2013 elektronisch übermittelt – sind im Originalwortlaut wiedergegeben. Der Text wurde anders formatiert und neu gegliedert. Auslassungen, insb von Absätzen und Weblinks, wurden gekennzeichnet. Um den Befragten zitieren zu können, wurden dem Text Randzahlen angefügt.

kussion über eine Änderung des Klimaschutzgesetzes bei der Sitzung am 06. Juni 2013 anführen. Im Begutachtungsverfahren für dieses Gesetz haben sich die Bundesländer in ihren Stellungnahmen klar gegen einen Beschluss ausgesprochen, dennoch haben die Regierungsfractionen im Bundesrat für die Vorlage gestimmt. [...]

[4] Zu Ihren Fragen:

1. Die Rolle im Gesetzgebungsverfahren und Kontrollfunktion: siehe Freiheitliches Handbuch[;] auf informeller Ebene: "unbezahlbar" [...] [;] durch die Mitarbeit in den jeweiligen Nationalratsklubs und der häufigen Anwesenheit bei den Ausschusssitzungen des Nationalrats ist ein hoher informeller Wissenstand gegeben; dies ist insbesondere bei der Arbeit in den Wahlkreisen von enormer Wichtigkeit.

[5] 2. Siehe wiederum Freiheitliches Handbuch: zur Frage der Abschaffung darf ich anmerken, dass es immer eine Frage der Perspektive ist. Man betrachte beispielsweise nur die geringe Anzahl an Gesetzen, die der OÖ Landtag 2012 neu beschlossen hat. Ich fordere nicht die Abschaffung der Landtage, doch wäre diese Frage durchaus mit der gleichen Berechtigung zu stellen.

[6] 3. Eine möglichst breite Einbindung der Bürger in unserem Land durch mehr Mitbestimmung muss das Ziel sein. Ähnlich dem Schweizer Modell, wobei mir natürlich klar ist, dass eine Annäherung Jahre bzw. Jahrzehnte benötigt. Doch ich denke man muss Politik immer langfristig sehen und nicht nur von Wahl zu Wahl, so wie dies leider nur allzu häufig geschieht.

[7] 4. Siehe Freiheitliches Handbuch ("Um den Nationalrat und auch den Bundesrat zu stärken, ist es unabdinglich, dass beide das Recht bekommen, Änderungen von Staatsverträgen oder den Abschluss neuer Staatsverträge vom Verfassungsgerichtshof vorab prüfen lassen zu können.") Den Standpunkt, dass ausgewählte Landtagsabgeordnete auch gleichzeitig das Mandat im Bundesrat ausüben sollen, halte ich für überschießend. Einfach aus dem Grund, dass eine ordnungsgemäße Ausübung des Amtes aus zeitlichen Gründen nicht möglich ist. Darüberhinaus ist ein eventueller Einsparungseffekt marginal. [...]

[8] 6. Einbringung von entsprechenden Anträgen in den jeweiligen Gremien. Aufgrund unserer Oppositionsrolle finden diese Anträge jedoch leider viel zu oft keine Mehrheit bzw. werden bereits in den Ausschusssitzungen von den Regierungs-, Mehrheitsparteien abgewiesen. [...]

[1] 1a) Die Sozialdemokratische Parlamentsfraktion tritt dafür ein, dass der Bundesrat früher in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden soll. Es wäre äußerst positiv, wenn im Rahmen eines Stellungnahmeverfahrens der Bundesrat die föderalistischen Aspekte so rechtzeitig einbringen kann, dass der Nationalrat die Vorschläge des Bundesrates noch im Ausschussverfahren einarbeiten kann. Dadurch erhielte der Bundesrat die Möglichkeit, sich schon im Vorfeld der Gesetzwerdung konstruktiv einzubringen.

1b) Die Kontrollmöglichkeiten des Bundesrates sind befriedigend ausgestaltet. Ob es sinnvoll ist, auch dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, müsste im Gesamtkonzept verhandelt werden.

1c) Auf informeller Ebene funktioniert die Arbeit der Bundesräte äußerst zufriedenstellend. Sie sind in allen Parteiaktivitäten und Aktivitäten der Parlamentsfraktion voll eingebunden.

[2] 2) Die Sozialdemokratische Parlamentsfraktion tritt für eine Stärkung des Bundesrates ein, und dies als parlamentarisches Organ. Nach unserer Auffassung sollte der Bundesrat seine Arbeit auf die föderalistischen Aspekte hin schärfen und eigenständig dazu Themen setzen.

[3] 3) Die Gründe dafür sind zunächst darin zu sehen, dass die Sozialdemokratische Parlamentsfraktion für mehr Parlamentarismus eintritt und die Qualität der Arbeit optimieren möchte.

[4] 4) Zunächst tritt die Sozialdemokratische Parlamentsfraktion für eine Direktwahl der Bundesräte bei den jeweiligen Landtagswahlen ein, wobei auch Persönlichkeitselemente (Vorreihung durch Vorzugsstimmen) möglich sein soll. Die frühere Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren und die Schärfung der Arbeit auf föderalistische Themen wurden bereits angesprochen. Ob das absolute Veto ausgebaut werden soll, ist gegenwärtig offen und Gegenstand der Debatte.

[5] 5) Keine Beantwortung notwendig, da wir nicht für die Ersetzung des Bundesrates durch ein anderes Organ sind.

³⁵⁷ Im Folgenden werden die Antworten des sozialdemokratischen Verfassungssprechers im Originalwortlaut wiedergegeben. Diese wurden dem Verfasser am 25.9.2013 elektronisch zugesandt. Wie oben wurde der Text neu formatiert und gegliedert sowie mit Randzahlen versehen.

[6] 6) Beim Bundesrat gilt es naturgemäß die Interessen der Länder mitzubersichtigen. Daher veranstaltet die Sozialdemokratische Parlamentsfraktion regelmäßig Klubvorsitzenden-Tagungen mit Nationalrat, Bundesrat und den Landtagen, wo föderalistische Themen behandelt werden.

QUELLENVERZEICHNIS

Gesetzeskommentare

Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht, Verlag Österreich, Wien, Loseblatt.

zitiert: [Autor] in Rill-Schäffer-Kommentar, [Lfg], [Art], [Rz].

Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar, Springer, Wien/New York, Loseblatt.

zitiert: [Autor] in Korinek-Holoubek-Kommentar, [Lfg], [Art], [Rz].

Mayer, Bundes-Verfassungsrecht, Kurzkommentar, 4. Auflage, Manz, Wien 2007.

zitiert: *Mayer*, B-VG⁴, [Seite].

Monografien

Bußjäger, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2001.

Pernthaler, Der Verfassungskern. Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur, Manz, Wien 1998.

Polaschek, Föderalismus als Wert? Eine Studie zu Reformmöglichkeiten des österreichischen Bundesstaates, erstellt im Auftrag des Modell Steiermark, AgathDruck, Graz 1999.

Aufsätze und Buchbeiträge

Bußjäger, EU-Primärrecht, Verfassungsvertrag und Zustimmung des Bundesrates, ÖJZ 2006, 109 ff.

Bußjäger, Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in Theorie und Verfassungswirklichkeit, in *Bußjäger/Weiss* (Hrsg), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2004, 3 ff.

Falkner, Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos* (Hrsg), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz, Wien 2006, 82 ff.

Fallend, Bund-Länder-Beziehungen, in *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos* (Hrsg), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz, Wien 2006, 1024 ff.

Jenny, Programme: Parteien im politischen Wettbewerbsraum, in *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos* (Hrsg), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz, Wien 2006, 305 ff.

Konrath, Parlamentarismus zwischen Politik und Recht, in *Ehs/Gschiegl/Ucakar/Welan* (Hrsg), Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft, Facultas, Wien 2012, 107 ff.

Öhlinger, Verfassung und Verfassungsrecht zwischen Politik und Recht, in *Ehs/Gschiegl/Ucakar/Welan* (Hrsg), Politik und Recht. Spannungsfelder der Gesellschaft, Facultas, Wien 2012, 51 ff.

Öhlinger, Die Zukunft der Verfassung, JRP 2011, 67 ff.

Öhlinger, Die Bedeutung von Koordination und Kooperation im System des österreichischen Föderalismus – Allgemeine Einschätzung und Ausblick in die Zukunft, in *Bußjäger* (Hrsg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2010, 19 ff.

Pernthaler, Die Zukunft der Gliedstaatsverträge, in *Bußjäger* (Hrsg), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2010, 75 ff.

Pichler, Föderalismus, ja und immer wieder ja, in Föderalismus-symposium „Wozu Länder?“, Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten im österreichischen Bundesstaat, Modell Steiermark, AgathDruck, Graz 1998.

Polaschek, Bundesstaat im Wandel. Perspektiven des Föderalismus in Österreich und Europa, in *Pelinka/Plasser/Meixner* (Hrsg), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Signum, Wien 2000, 403 ff.

Pürgy, Die Länder als Bundesgesetzgeber? Unmittelbare Zustimmungsrechte der Länder zu Bundesgesetzen, in *Holoubek/Martin/Schwarzer* (Hrsg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft?, Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag, Springer, Wien/New York 2010, 261 ff.

Schäffer, Reformperspektiven für den Bundesrat, JRP 2007, 11 ff.

Schäffer, Alternative Modelle zur Wahrnehmung der Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung, in *Bußjäger/Weiss* (Hrsg), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Braumüller, Wien 2004, 43 ff.

Schefbeck, Das Parlament, in *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos* (Hrsg), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz, Wien 2006, 139 ff.

Ucakar, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in *Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Tálos* (Hrsg), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz, Wien 2006, 119 ff.

Weiss, Die rechtliche und faktische Stellung des Bundesrates, JRP 2006, 272 ff.

Lehr- und Handbücher

Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Band 2: Staatliche Organisation, 2. Auflage, Springer, Wien/New York 2013.

zitiert: *Adamovich* ua, Staatsrecht II², [Rz].

Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Band 1: Grundlagen, 2. Auflage, Springer, Wien/New York 2011.

zitiert: *Adamovich* ua, Staatsrecht I², [Rz].

Berka, Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium, 4. Auflage, Springer, Wien/New York 2012.

zitiert: *Berka*, Verfassungsrecht⁴, [Rz].

Gamper, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, Facultas, Wien 2010.

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 9. Auflage, Facultas, Wien 2012.

zitiert: *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹, [Rz].

Pelinka/Rosenberger, Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends, 3. Auflage, Facultas, Wien 2007.

zitiert: *Pelinka/Rosenberger*, Österreichische Politik³, [Seite].

Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht, Verlag Österreich, Wien 2004.

Schmidt, Demokratietheorien. Eine Einführung, 3. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Ucakar/Gschiegl, Das politische System Österreichs und die EU, 3. Auflage, Facultas, Wien 2012.

zitiert: *Ucakar/Gschiegl*, Politisches System³, [Seite].

Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht, 10. Auflage, Manz, Wien 2007.

Parlamentarische Materialien

Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend die Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle 2012, Nr 1618 BlgNR XXIV. GP.

Erläuterungen zur Regierungsvorlage betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, Nr 314 BlgNR XXIII. GP.

Erläuterungen zum Ministerialentwurf betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, Nr 168/ME XXIII. GP.

Ministerialentwurf betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, Nr 94/ME XXIII. GP.

Ministerialentwurf betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, Nr 168/ME XXIII. GP.

Stellungnahme von Univ. Prof. Dr. Anna Gamper, Universität Innsbruck, zum Ministerialentwurf betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Zweites Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, Nr 1/SN-168/ME XXIII. GP.

Vorblatt zur Regierungsvorlage für ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird, Nr 446 BlgNR XVI. GP.

Debattenbeiträge

Hammerl, Stenographische Protokolle des Bundesrates, 804. Sitzung, 2.2.2012, 17 ff (Antrittsansprache des Bundesratspräsidenten).

Musiol, Stenographische Protokolle des Nationalrates, XXIV. GP, 157. Sitzung, 16.5.2012, 136 f (gegen die massentauglichen Rufe nach einer Abschaffung des Bundesrates).

Scheibner, Stenographische Protokolle des Nationalrates, XXIV. GP, 132. Sitzung, 16.-19.11.2011, 60 ff („Landtagsabgeordnete ohne zusätzliches Gehalt“).

Scheibner, Stenographische Protokolle des Nationalrates, XXIV. GP, 157. Sitzung, 16.05.2012, 115 ff („Bundessenat mit 43 direkt gewählten Senatoren“).

Scheibner, Stenographische Protokolle des Nationalrates, XXIV. GP, 124. Sitzung, 19./20.10.2010, 353 f (Bundesrat als Organ, das „*manchmal selbst nach seinen Aufgaben sucht*“).

Stadler, Stenographische Protokolle des Nationalrates, XXIV. GP, 112. Sitzung, 6.7.2011, 133 ff (Bundesrat „*überflüssig wie ein Kropf*“).

Stadler, Stenographische Protokolle des Nationalrates, XX. GP, 47. Sitzung, 28.11.1996, 177 ff („*endlich den Bundesrat aufwerten*“).

Steinhauser, Stenographische Protokolle des Nationalrates, XXIV. GP, 124. Sitzung, 19./20.10.2011, 356 f („*Gremium ohne Funktion und ohne Aufgabe*“; Landeshauptleutekonferenz als „*Blockadegremium*“).

Materialien zum Österreich-Konvent

Ausschussvorlage (*Mödlhammer*), Ergänzende Stellungnahme zum Entwurf des Ausschussberichts, 30.1.2004, Nr 288/AVORL-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00288/imfname_016891.pdf (6.11.2013).

Ausschussvorlage (*Nagl*), Stellungnahme zum Mandat des III. Ausschusses, 14.10.2003, Nr 33/AVORL-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00033/pmh.shtml (6.11.2013).

Ausschussvorlage, Stellungnahme des Gemeindebundes „*Stärkung der Gemeinde-rechte*“, 16.12.2003, Nr 228/AVORL-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00228/fname_015913.pdf (6.11.2013).

Ausschussvorlage, Stellungnahme des Gemeindebundes zum Mandat des III. Ausschusses, 14.10.2003, Nr 25/AVORL-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00025/fname_013451.pdf (6.11.2013).

Bericht des V. Ausschusses, 4.3.2004, Nr 5/AUB-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00005/imfname_016978.pdf (6.11.2013).

Bericht des III. Ausschusses, 9.2.2004, Nr 2/AUB-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/AUB-K/AUB-K_00002/fname_016145.pdf (6.11.2013).

Positionspapier, Gemeinsame Anliegen der Städte und Gemeinden, 10.12.2004, Nr 206/POSP-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/POSP-K/POSP-K_00206/pmh.shtml (6.11.2013).

Positionspapier (*Freibauer*), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, 14.11.2003, Nr 19/POSP-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/POSP-K/POSP-K_00019/imfname_011469.pdf (6.11.2013).

Positionspapier (*Freibauer*), Diskussionsentwurf zur Reform und Stärkung der Länderkammer, 14.11.2003, Nr 20/POSP-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/POSP-K/POSP-K_00020/imfname_011470.pdf (6.11.2013).

Protokoll zur 8. Sitzung des V. Ausschusses, 23.1.2004, Nr 8/P-AUF-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/P-AUF-K/P-AUF-K_00008/fname_015663.pdf (6.11.2013).

Protokoll zur 7. Sitzung des V. Ausschusses, 15.1.2004, Nr 7/P-AUF-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/P-AUF-K/P-AUF-K_00007/fname_015662.pdf (6.11.2013).

Protokoll zur 2. Sitzung des III. Ausschusses, 14.10.2003, Nr 2/P-STI-K, abrufbar unter http://www.konvent.gv.at/K/DE/P-STI-K/P-STI-K_00002/fname_009470.pdf (6.11.2013).

Medienberichte

Brandstätter, Der Nationalrat hat sich spät gewehrt, Tageszeitung Kurier, 20.11.2012.

Heigl/Springer, „Ich mische mich schon ein“, Tageszeitung Der Standard, Interview mit Erwin Pröll, 15.12.2011.

Lackner, Die großen Verschwender. Wenn die Verwaltungsreform jetzt nicht gelingt, gelingt sie nie mehr, Nachrichtenmagazin Profil, 22.3.2010.

Völker, „Dann wird sich einmal zeigen, wer stärker ist“, Tageszeitung Der Standard, Interview mit Erwin Pröll, 18./19.2.2012.

Völker, Pro: Bundesrat abschaffen?, Tageszeitung Der Standard, 20.12.2007.

NN, „Bundesrat aufwerten oder abschaffen“, Oberösterreichische Nachrichten, Online-Ausgabe, 18.2.2012, abrufbar unter <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Bundesrat-aufwerten-oder-abschaffen;art385,821550> (6.11.2013).

NN, Sparpaket: FPÖ gegen Bundesrat-Verkleinerung, Online-Kurier, 14.2.2012, abrufbar unter <http://kurier.at/thema/sparpaket/sparpaket-fpoe-gegen-bundesrat-verkleinerung/768.047> (5.11.2013).

NN, Bundesrat-Abschaffung wäre größere Einsparung als Mandats-Kürzung, Online-Standard, 13.2.2012, abrufbar unter <http://derstandard.at/1328507599542/Laut-Politikwissenschaftler-Bundesrat-Abschaffung-waere-groessere-Einsparung-als-Mandats-Kuerzung> (5.11.2013).

NN, Skeptische Reaktionen auf Sparvorschlag von Voves, Kleine Zeitung, Online-Ausgabe, 23.1.2012, abrufbar unter <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/politik/2929162/skeptische-reaktionen-sparvorschlag-voves.story> (5.11.2013).

NN, Generallandtag statt Bundesrat, Tageszeitung Der Standard, 14.1.1999.

Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes

VfGH, Erkenntnis vom 1.7.1987, Slg 11.403/1987 (Mittelbare Bundesverwaltung als tragendes Element des Bundesstaatsprinzips).

VfGH, Erkenntnis vom 5.5.1953, Slg 2514/1953 (Umsetzung der EntschlieÙung des Bundespräsidenten über die Zusammensetzung des Bundesrates).

VfGH, Erkenntnis vom 16.12.1952, Slg 2455/1952 (Länderkammer als typisches Merkmal des Bundesstaates; Gesamtänderung, wenn einer der leitenden Grundsätze der Bundesverfassung berührt ist; Kompetenzverteilung ist wie die Länderkammer Wesenselement des Bundesstaates).

VfGH, Erkenntnis vom 19.6.1928, Slg 1030/1928 (Baugesetzprüfung als inhaltliche Verfassungskontrolle).

VfGH, Erkenntnis vom 12.5.1927, Slg 788/1927 (Nachwahl bei Ausscheiden eines Bundesrates wenn ein Nachrücken des Ersatzmitglieds nicht in Frage kommt).

Presseaussendungen

Bundesrat: Darabos für Abschaffung, wenn Aufwertung nicht erfolgt, APA/OTS-Presseaussendung vom 29.8.2005, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050829_OTS0081/bundesrat-darabos-fuer-abschaffung-wenn-aufwertung-nicht-erfolgt (5.11.2013).

BZÖ-Bucher: Nationalrat verkleinern – Bundesrat abschaffen, APA/OTS-Presseaussendung vom 1.4.2013, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130401_OTS0017/bzoe-bucher-nationalrat-verkleinern-bundesrat-abschaffen (6.11.2013).

BZÖ-Grosz: 91 Jahre sind genug – Bundesrat abschaffen, APA/OTS-Presseaussendung vom 2.1.2012, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120102_OTS0071/reformjahr-2012-bzoe-grosz-91-jahre-sind-genug-bundesrat-abschaffen (6.11.2013).

Kärnten: Abschaffung des Bundesrates. LH-Dörfler: Echte Reform statt Minireformen umsetzen, APA/OTS-Presseaussendung vom 14.2.2012, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120214_OTS0063/kaernten-abschaffung-des-bundesrates (5.11.2013).

Mühlwerth: Bundesrat aufwerten, nicht niederschreiben! Länderkammer hat sich in jüngster Zeit selbst aufgewertet – weitere Reform dennoch nötig, APA/OTS-Presseaussendung vom 13.12.2011, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20111213_OTS0185/fpoe-muehlwerth-bundesrat-aufwerten-nicht-niederschreiben (5.11.2013).

Österreich: Westenthaler will Bundesrat abschaffen, APA/OTS-Presseaussendung vom 18.7.2007, abrufbar unter http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070718_OTS0195/oesterreich-westenthaler-will-bundesrat-abschaffen (10.11.2013).

Weitere Quellen

Bericht der Steiermärkischen Landesregierung über die Ergebnisse der Landeshauptleutekonferenz vom 24.10.2012 in Leermos, RV EZ 1571/1, abrufbar unter <http://www.landtag.steiermark.at/cms/beitrag/11403591/58064506/> (7.11.2012).

Egger, Strukturen anpassen – Politische Institutionen im Staat reformieren, Selbständiger Antrag im Vorarlberger Landtag, abrufbar auf der Webseite der FP Vorarlberg, <http://www.vfreiheitliche.at/2012/02/14/strukturen-anpassen-%E2%80%93-politische-institutionen-im-staat-reformieren-endlich-nagel-mit-kopfen-machen/> (5.11.2013).

FPÖ-Bildungsinstitut, Handbuch freiheitlicher Politik. Ein Leitfaden für Führungsfunktionäre und Mandatsträger der Freiheitlichen Partei Österreichs, 4. Auflage, Wien 2013, abrufbar unter http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/_dokumente/2013_handbuch_freiheitlicher_politik_web.pdf (5.11.2013).

Indizes zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates und des Bundesrates, einsehbar in der Parlamentsbibliothek, Dr. Karl Renner-Ring 3, 1017 Wien, Tor 3.

Institut für Föderalismus, 24. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1999), Braumüller, Wien 1999.

Kreiter, Mitwirkungsrechte der nationalen Gesetzgeber am EU-Rechtsetzungsprozess. Auswirkungen auf die Tätigkeit des Europäischen Parlaments, Seminararbeit im Rahmen des Seminars „Österreich und das Europäische Parlament“, SE 210091, Universität Wien, Sommersemester 2011.

Neos, Positionspapier Demokratie, als pdf-Datei verfügbar unter <http://neos.eu/plaene/> (5.11.2013).

Österreichisches Parlament, Zahlen zur Arbeit von Nationalrat und Bundesrat, abrufbar unter www.parlament.gv.at – Rubrik „Parlament aktiv“.

Österreichischer Städtebund, Übersicht über die Landesgruppen, abrufbar unter <http://www.staedtebund.gv.at/organisation/landesgruppen.html> (6.11.2013)

Österreichischer Gemeindebund, Übersicht über die Landesverbände, abrufbar unter <http://www.gemeindebund.at/content.php?m=1&sm=4#item97> (6.11.2013).

Österreich neu bauen!, Das BZÖ-Konzept für eine Staats- und Parlamentsreform, abrufbar unter http://www.bzoe.at/assets/files/staatsreform/2012_05_14-Staatsreform-BZOE.pdf (7.11.2013).

Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode 2007-2010, abrufbar unter <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542> (6.11.2013).

Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode 2008-2013, abrufbar unter <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32966> (8.11.2013).

Statistik Austria, Bevölkerungsstand Österreichs nach dem Ergebnis der Registerzählung vom 31.10.2011, abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerungsstand/index.html (5.11.2013).

Team Stronach, Grundsatzprogramm, als pdf-Datei verfügbar unter <http://www.teamstronach.at/de/programm> (5.11.2013).

United States Census Bureau, Population for the United States, Regions, States, and Puerto Rico 2012, abrufbar unter <http://www.census.gov/popest/data/state/totals/2012/index.html> (6.11.2013).

ABSTRACT

Keine andere politische Institution ist so umstritten wie die zweite und kleinere Kammer des österreichischen Parlaments, der Bundesrat. Er wird von der Verfassung zum wichtigsten Repräsentanten der Bundesländer bestimmt und mit der Wahrnehmung jener Mitwirkungsrechte betraut, die den Ländern im Prozess der Bundesgesetzgebung zustehen. Im politischen Alltag tritt er jedoch selten in Erscheinung. Über seine Arbeit wird kaum berichtet, manchen ist seine Existenz überhaupt unbekannt.

Für seine Kritiker ist der Bundesrat Sinnbild eines aufgeblähten und kostspieligen Politik- und Verwaltungsapparates. Diesen zu verschlanken sei ein Gebot der Stunde; Die teure und ineffektive zweite Kammer müsse aufgelöst werden. Auch Befürworter des Bundesrates erkennen, dass dieser vom Verfassungsgesetzgeber nicht mit jenem *Pouvoir* ausgestattet wurde, das ihn zu einem relevanten politischen Akteur machen würde. Dennoch brauche es eine zweite Kammer. Der Bundesrat sei aufzuwerten.

Die Kontroverse zwischen Abschaffung und Aufwertung des Bundesrates ist Gegenstand der vorliegenden Masterarbeit. Sie ist einer von vielen Schauplätzen einer emotionalen Debatte über eine Politik- und Verwaltungsreform und zugleich ein Richtungsstreit über die Rolle von Bundesstaatlichkeit und Föderalismus im politischen System. Während zahlreiche Reformkonzepte für eine Aufwertung der Länderkammer im Fokus wissenschaftlicher Beiträge gestanden sind, wurde der Option einer (ersatzlosen) Auflösung des Bundesrates bisher weniger Beachtung geschenkt. Der Autor hat es sich deshalb zum Ziel gesetzt, den Stand der politischen und wissenschaftlichen Debatte zur Zukunft der zweiten Kammer zu beleuchten. Er untersucht die Entwicklungsperspektiven des Bundesrates anhand der Positionen der Parlamentsparteien, bespricht Vorschläge für eine Bundesratsreform und prüft die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Abschaffung der zweiten Kammer.

In einem ersten Schritt geht der Verfasser auf die Grundlagen des Zusammenspiels zwischen Bund und Ländern im Bundesstaat ein. Er skizziert die Wesensmerkmale der Bundesstaatlichkeit und stellt die Verschränkungen zwischen den Gebietskörperschaften in Gesetzgebung und Vollziehung dar. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die informellen Strukturen gelegt, die sich abseits des bundesverfassungsgesetzlich Geregelter in der politischen Praxis herausgebildet haben.

Sodann werden die Funktion und die Rechtsstellung des Bundesrates erläutert. Dessen Aufgaben werden ebenso in den Mittelpunkt gerückt wie die organisatori-

schen Fragen nach dessen Zusammensetzung und der Bestellung von dessen Mitgliedern. Eine Untersuchung der Kompetenzen der Länderkammer legt offen, dass dieser von Verfassungs wegen eine untergeordnete Rolle zugeordnet ist. Alle Gestaltungsmacht hat der Verfassungsgesetzgeber in die Hände des Nationalrates gelegt. Darüber hinaus zeigt eine Analyse der Aktivitäten des Bundesrates, dass dieser von den wenigen ihm zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumenten restriktiv Gebrauch macht. Die Möglichkeit, in den Gesetzgebungsprozess einzugreifen, lässt er meist ungenützt. Der Verfasser gelangt somit zur Feststellung, dass die schwache Position des Bundesrates im politischen Gefüge sowohl auf dessen verfassungsmäßige Konzeptualisierung wie auch auf dessen Inaktivität zurückzuführen ist.

Betont wird, dass aus den festgestellten Strukturschwächen des Bundesrates keine zwingenden Schlüsse auf den „richtigen“ Lösungsweg gezogen werden können. Ob der Bundesrat beizubehalten und zu reformieren ist, oder ob auf ihn verzichtet werden soll, ist eine Wertungsfrage, die wissenschaftlich nicht zu lösen ist. Aufgabe der Politikwissenschaft ist es nur, beide Vorschläge auf ihre Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

Die Hürden für die Abschaffung des Bundesrates sind jedenfalls hoch. Das B-VG knüpft diese an qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse in beiden Kammern und ein positives Votum des Bundesvolkes. Während sich in der Bevölkerung eine Mehrheit für die (wenn auch nicht ersatzlose) Abschaffung finden würde, würde diese wohl an den Bundesräten scheitern. Auch sonst wäre das Ansinnen, die Länderkammer zu beseitigen, politisch schwer umsetzbar. Für die Regierungsparteien ist dies keine Option und auch Opposition lässt keine echten Bemühungen in diese Richtung erkennen.

Realistischer ist eine Bundesratsreform. Nahezu alle politischen Parteien betonen die Reformbedürftigkeit der zweiten Kammer, jedoch könnten die in Diskussion stehenden Vorschläge unterschiedlicher nicht sein. Diese reichen von geringfügigen Korrekturen bis hin zu einer tiefgreifenden Reform des Bundesrates. Untersucht man sie, so zeigt sich, dass sie größtenteils programmatischen Charakter haben und in wesentlichen Teilen unbestimmt sind. Die Auffassungsunterschiede zwischen den Parteien, wie der Bundesrat zu reformieren ist, haben eine spürbare Aufwertung der Länderkammer bisher verhindert. Dass in naher Zukunft Konsens über ein echtes Reformprogramm erzielt wird, ist nicht zu erwarten.

LEBENS LAUF DES AUTORS

Persönliches

Dr. Thomas Kreiter, B.A.

- geboren am 17. Mai 1989 in Judenburg (24 Jahre)
- österreichischer Staatsbürger
- erreichbar unter thomas-peter.kreiter@ainet.at
- wohnhaft in Wien

Universitäre Ausbildung

Masterstudium aus Politikwissenschaft (Universität Wien) • seit 03/2011

- Schwerpunktsetzung in den Fächern europäische Politik und Europäisierung sowie österreichische Politik
- Forschungspraktikum im Fachbereich Vergangenheitspolitik
- Seminararbeit zum politischen System des Nationalsozialismus

Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften (Universität Wien) • 03/2011-05/2013

- Dissertation „*Beschäftigungsverhältnisse mit besonderer Zweckbestimmung. Die arbeits-, sozial- und unionsrechtliche Stellung von Dienstleistenden am Zweiten und Dritten Arbeitsmarkt*“ bei Herrn Univ. Prof. Dr. Robert REBHAHN
- Abschluss mit dem Grad eines Doktors der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)
- Erwerb eines Spezialisierungszertifikats aus Europarecht

Diplomstudium der Rechtswissenschaften (Universität Wien) • 10/2007-03/2011

- Erlangung des Grades eines Magisters der Rechtswissenschaften (Mag. iur.)
- Bezug von Leistungsstipendien aus Stiftungen und Fonds der Universität Wien
- Diplomandenseminararbeiten aus Verfassungsrecht und Strafprozessrecht

Bachelorstudium aus Politikwissenschaft (Universität Wien) • 03/2008-02/2011

- Studienabschluss mit dem Grad eines Bachelor of Arts (B.A.)
- Bachelorarbeit aus dem Fachbereich österreichische Politik zum Thema „*Das Konzept der Eingetragenen Partnerschaft. Großer Wurf oder vergebene Chance?*“ bei Frau Dr. Liljiana RADONIC

- „Kleine“ Bachelorarbeit aus dem Kernfach Politische Theorie und Ideengeschichte mit dem Titel *„Gesellschaft ohne staatliche Gewalt? Von der Notwendigkeit staatlicher Ordnung.“* bei Herrn Univ. Doz. Dr. Hannes WIMMER
- Absolvierung vertiefender Ausbildungsmodule in den Fächern europäische Politik und Europäisierung sowie österreichische Politik

Schulbildung

Bundesgymnasium/Bundesrealgymnasium Judenburg • 09/1999-06/2007

- Neusprachlicher Schulzweig mit Französisch, Latein und Englisch vertiefend
- Reifeprüfung im Haupttermin 2007 mit Gutem Erfolg bestanden

Außeruniversitäre Bildung

Verwaltungsakademie des Bundes • 11/2010-06/2013

- Besuch von Seminaren und Workshops in der Kategorie „Europa und Sprachen“ zum Europarecht und zur Europapolitik
- Erwerb des Europadiploms der Verwaltungsakademie

Berufserfahrung

Gerichtspraxis im Sprengel des Oberlandesgerichts Wien • 06/2013-10/2013

- Zuteilung zur Staatsanwaltschaft Wien und zum Bezirksgericht Wien-Fünfhaus

Bundeskanzleramt, BürgerInnenservice • 06/2009-05/2013

- Beantwortung von schriftlichen und mündlichen Anfragen an den Bundeskanzler und die Bundesregierung mit dem Schwerpunkt Europapolitik
- Vorarbeiten für Informationskampagnen des Bundeskanzleramts
- Recherchetätigkeiten, ua für das Kabinett des Bundeskanzlers
- persönliche Betreuung von Besuchergruppen

Ferialpraktika bei Raiffeisen • 08/2005, 08/2006 und 08/2008

- Abteilungen Multiinternational Corporate Customers und Poststelle