

Martin F. Polaschek

Bundesstaatlichkeit in Diskussion

Österreichs Föderalismus am Beginn des 21. Jahrhunderts

Wie alles begann

Nimmt man es genau, ist der „Geburtstag“ des Bundesstaates Österreich der 10. November 1920¹. An diesem Tag trat nämlich das am 1. Oktober 1920 beschlossene „Bundes-Verfassungsgesetz“ in Kraft. Die junge Republik bekannte sich damit ausdrücklich zu einem föderalistischen Aufbau des Staates, wenngleich der Schwerpunkt von Anfang an deutlich beim Bund lag. Anders als die USA, Schweiz oder Deutschland, die sich aus ehemals souveränen Einzelstaaten zusammenschlossen, hatte Österreich bis dahin allerdings genau genommen keine föderalistische Tradition. Eine solche streng formalistische Betrachtungsweise negierte aber die weit in die Geschichte reichende Zusammengehörigkeit des Großteils der den Bundesstaat bildenden Länder, wenn auch unter wechselnden Sammelbezeichnungen.

Geschichte der Bundesländer

Die meisten österreichischen Bundesländer gibt es zumindest als Verwaltungseinheiten bereits seit dem Hochmittelalter. Die Größe der einzelnen Länder war im Lauf der Zeit zwar Änderungen unterworfen, die „Binnengrenzen“ blieben aber seit dem Ende des Mittelalters im Großen und Ganzen konstant. Das einigende Band für die „Erbländer“ bildete die Person des Landesfürsten. Ihm standen die Landstände gegenüber, die sich auf den „Landtagen“ versammelten. Sie waren die Träger der Landesbildung und des Landesbewusstseins, waren jedoch keine parlamentarischen Organe im heutigen Sinn, sondern Interessenvertretungen; die breite Masse der Bevölkerung blieb von der Landstandschaft ausgeschlossen.

Ab dem 17. Jahrhundert verloren die Stände merklich an Einfluss, was aber dem Bestand der Länder an sich keinen Abbruch tat. Das Staatsbild des Absolutismus sah keine Teilung der Macht vor, wenngleich die alten landständischen Verfassungen formell

bestehen blieben. Die Reformen unter Maria Theresia zielten auf eine weitere Schwächung der Landstände ab, seit Joseph II. wurden die Landtage überhaupt nicht mehr einberufen; unter seinem Nachfolger Leopold kam es nur zu einer teilweisen Besserung.

Die weit gehende Zentralisierung konnte auch durch die Revolution von 1848 nicht beseitigt werden. Der Neoabsolutismus machte Österreich zu einem straff zentralisierten Einheitsstaat, die Verfassungsreformen der Jahre 1861 und 1867 führten schließlich zu einer teilweisen Aufwertung der Länder.

Von besonderer Bedeutung für die weitere Entwicklung des föderalistischen Verständnisses in Österreich waren die Vorgänge vom Zusammenbruch der Monarchie im Oktober 1918 bis zur Beschlussfassung des Bundes-Verfassungsgesetzes zwei Jahre später. Die Spannungen zwischen dem „Gesamtstaat“ und den Ländern entsprangen vornehmlich den verschiedenen Vorstellungen der Parteien. Bei der Frage, ob Österreich eine einheits- oder bundesstaatliche Verfassung erhalten sollte, ging es in erster Linie um die jeweiligen machtpolitischen Interessen. So traten zahlreiche christlichsoziale Politiker für starke Länder ein, da ihre Partei außer in der sozialdemokratischen Hochburg Wien in den meisten übrigen Ländern klar die Mehrheit hatte. Es gab aber auch innerhalb der christlichsozialen Partei Stimmen, die sich gegen eine zu starke Föderalisierung erhoben. In der sozialdemokratischen Partei gründete der Wunsch nach einem starken Zentralstaat vor allem im Vorbehalt gegenüber den (zu) mächtigen christlichsozial dominierten Ländern sowie im Hinblick auf einen künftigen Anschluss an Deutschland, der für einen Einheitsstaat um ein Vielfaches einfacher und vorteilhafter wäre. Andererseits gab es aber auch föderalismusfreundliche Sozialdemokraten.

Von zentralistischer Monarchie zum Bundesstaat

In den Verhandlungen um eine endgültige Verfassung wurde das Verhältnis zwischen Gesamtstaat und Gliedern zum hauptsächlichen Diskussionsgegenstand. So bedeutete das von der Nationalversammlung am 1. Oktober 1920 beschlossene „Bundes-Verfassungsgesetz“ einen Kompromiss, der großteils den Vorstellungen der Sozialdemokraten entgegenkam, wenngleich der formale Aufbau weitgehend den christlichsozialen Vorstellungen entsprach. Dies konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die einheitsstaatlichen Strukturen der Monarchie im Kern weiterbestanden und von Anfang an die zentralistischen Elemente überwogen. In den folgenden Jahren kam es zu weiteren Einschränkungen der Stellung der Länder, ein Trend, der sich auch in der Zweiten Republik lange Zeit fortsetzte. Bemerkenswert an dieser Entwicklung ist, dass sie unter der Ägide der eher „länderfreundlichen“ Christlichsozialen Partei vonstattenging, die ab dem Herbst 1920 auch auf Bundesebene die dominierende Partei war. Ähnliches gilt für die Österreichische Volkspartei, die vom Dezember 1945 bis 1970, wenn auch die meiste Zeit in einer Koalition, durchgehend den Kanzler stellte.

In mehreren „Forderungsprogrammen“ der Länder, das erste 1964 beschlossen, drückte sich der Wunsch der Länder aus, mehr Kompetenzen zu bekommen. Beginnend mit der B-VG-Novelle 1974 kam es schließlich zu einigen Kompetenzänderungen zu ihren Gunsten. Diese Reformen brachten aber nur punktuelle Verbesserungen, das System an sich wurde nicht reformiert. Vielmehr schränkte der Bund daneben die Rechte der Länder weiter ein. Die 1974 begonnene „Trendwende“ bewirkte aber ein verstärktes Selbstbewusstsein der Länder hinsichtlich ihrer Verfassungsautonomie. So ergingen in den siebziger und achtziger Jahren zahlreiche Landesverfassungsreformen, insbesondere im Bereich der direkten Demokratie, Grund- und Kontrollrechte.

Wie föderal ist Österreich wirklich?

**Bundesrat
nimmt Rechte
nicht wahr**

Als parteipolitischem Kompromiss fehlte dem Föderalismus in Österreich von Anfang an jenes Gewicht, das er beispielsweise in der Schweiz hat. Die Länder stehen dem Bund zwar formell verhältnismäßig stark gegenüber, die Verfassungswirklichkeit sieht jedoch anders aus. Dies sei kurz an einem Beispiel erläutert: Die Gesetzgebung des Bundes wird vom Nationalrat und vom Bundesrat ausgeübt. Letzterer fungiert als Länderkammer und hat grundsätzlich ein aufschiebendes Veto bei Gesetzesbeschlüssen des Nationalrats. Verfassungsgesetze beziehungsweise -bestimmungen, durch die Länderzuständigkeiten eingeschränkt werden, unterliegen der absoluten Zustimmung des Bundesrates (mit Zweidrittelmehrheit), ebenso Grundsatzgesetze des Bundes mit einer Frist für die Ausführungsbestimmungen von weniger als sechs Monaten oder mehr als einem Jahr. Tatsächlich nimmt der Bundesrat diese Rechte praktisch nicht wahr; selbst den massivsten Einschränkungen von Länderrechten hat er seine Zustimmung gegeben (wie z.B. Privatisierung der Bundesforste sowie bei der Medienaufsicht)! Die von den Landtagen gewählten Mitglieder des Bundesrates fühlen sich weniger ihrem Land als der jeweiligen Partei verbunden, seiner ihm von der Verfassung zugedachten Aufgabe kommt er nicht nach.

Stattdessen haben andere Institutionen an Bedeutung gewonnen. Dazu zählt in erster Linie die Landeshauptmännerkonferenz. Sie trifft sich zwei- bis viermal im Jahr, um die Länder betreffende Themen zu besprechen. Beschlüsse können nur einstimmig gefasst werden, was oft weit gehende Kompromisse notwendig macht. Andererseits kommt der geschlossenen Meinung der führenden Länderpolitiker ein umso größeres Gewicht zu. So hat die Konferenz der Landeshauptmänner heute weit mehr die Funktion als Wahrer der Länderinteressen gegenüber dem Bund als der Bundesrat. Eine wichtige Funktion kommt außerdem der Koordinierungsstelle der Bundesländer sowie den Landesfinanzreferenten-, Landesamtsdirektoren- und Landtagspräsidentenkonferenzen zu.

**Gesetzgebungs-
kompetenzen
wurden auch an
die EU weiter-
gegeben**

Eine Bestandsaufnahme des österreichischen Föderalismus zeigt zahlreiche Schwächen auf: Die geringen Kompetenzen der Länder, die Vormacht des Bundes im Finanzbereich oder die weitreichende Determinierung der Landesverfassungen durch das B-VG seien hier beispielsweise genannt. Die Stärke der Länder liegt weniger in der Gesetzgebung als in der Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung („Vollzugsföderalismus“). Weitere Aspekte ergaben sich durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Der Bund wie auch die Länder mussten Teile ihrer Gesetzgebungskompetenzen nach Brüssel abtreten, was die Ausdünnung der Landesparlamente weiter verstärkte. So nimmt es nicht wunder, dass in den letzten Jahren verstärkt Kritik an diesem System laut geworden ist. Anregungen für eine Reform reichen von einer massiven Stärkung der Länder bis zu einer weit gehenden Entmachtung, von der Aufwertung des Bundesrates bis zu dessen Abschaffung.

**Geringe Bedeu-
tung der Landes-
gesetzgebung**

Die geringe Bedeutung der Landesgesetzgebung und der Landtage im Allgemeinen hängt nicht nur mit der geringen Ausstattung an Kompetenzen zusammen. In Anbetracht der fortschreitenden Bedeutungslosigkeit von Distanzen und Grenzen ist die Landesgesetzgebung an sich in vielen Bereichen fragwürdig geworden. So waren etwa unterschiedliche Bauordnungen in einer Zeit, als die meisten Häuser von ortsansässigen Bauleuten mit regional spezifischen Materialien gebaut wurden, durchaus sinnvoll. Anders ist es heute, wo sich – sieht man zum Teil vom ländlichen Baustil ab – Baustoffe wie auch Sicherheitsbestimmungen immer mehr sogar international angleichen. Es hat nichts mit föderaler Eigenständigkeit zu tun, dass beispielsweise ein Fertigteilhaus nicht in jedem Bundesland in der gleichen Form aufgestellt werden kann, oder dass Jugendliche je nach Bundesland verschieden lange Ausgehzeiten haben. Stattdessen

haben sich die Landtage in „Ersatzhandlungen“ geflüchtet, die ihre Bürgernähe und Emsigkeit beweisen sollen.

Änderungen werden in der nächsten Zeit nur in Teilbereichen zu erwarten sein. So ist die Einführung von Landesverwaltungsgerichten auch Bestandteil des Regierungsabkommens zwischen ÖVP und FPÖ. Offen ist aber weiterhin die Bedeckung des finanziellen Mehraufwandes der Länder. Die FPÖ/ÖVP-Koalition hat sich weiters unter anderem zum Ziel gesetzt, eine grundlegende Reform der Kompetenzverteilung vorzunehmen. Das bisherige Schicksal solcher Pläne lässt allerdings dessen Verwirklichung bezweifeln. Konzepte für eine Neuordnung der Kompetenzen wurden schon mehrmals vorgelegt, zuletzt Anfang der 1990er Jahre durch eine vom Bund eingesetzte Expertenkommission. Ein ähnliches Schicksal erfuhren die zahlreichen Vorschläge einer Aufwertung des Bundesrates, der sich mehr der Parteipolitik auf Bundesebene als den Interessen der Länder fügt. Dass eine teilweise Bindung der Mitglieder des Bundesrates an Beschlüsse der sie entsendenden Landtage eine tatsächliche Aufwertung bringt, ist auf Grund der bisherigen Erfahrungen nicht anzunehmen. Realistischer dürfte die Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder sein. Die Lockerung der derzeitigen Beschränkungen durch das B-VG etwa im Wahlrecht wird ihnen die Möglichkeit geben, hier mehr eigenständige Regelungen zu treffen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Möglichkeit der Einführung der Direktwahl des Landeshauptmannes, eines stärkeren Persönlichkeitswahlrechts und der Briefwahl für Landtags- und Gemeinderatswahlen.

**Verfassungs-
autonomie
soll gestärkt
werden**

Selbst wenn diese Vorstellungen verwirklicht werden sollten, bringen sie aber nur graduelle Änderungen und gehen am tatsächlichen Reformbedarf vorbei. Dieser liegt in der künftigen Funktion der Länder im nationalstaatlichen und europäischen Gefüge und den Wechselwirkungen zwischen diesen Einheiten. Der Bund, aber auch die Länder haben wichtige Teile ihrer Gesetzgebungskompetenzen an die Europäische Union abgetreten. Auf Grund der von Haus aus geringeren Kompetenzen macht sich dies aber auf Länderebene stärker bemerkbar. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Aufgaben den Landtagen in Hinkunft bleiben werden. In zahlreichen Fällen haben die Länder ihre autonomen Rechtsetzungskompetenzen aufgeben müssen und beschränken sich nun auf die Konkretisierung von Richtlinien wie etwa jüngst im Bereich des Vergaberechts und Tierschutzes. Dadurch wird der Spielraum für eigenständige Regelungen enger, ja, es stellt sich die provokante Frage, ob der Aufwand für die neunfache Schaffung solcher Ausführungsgesetze überhaupt gerechtfertigt ist.

In ihrer Funktion als Gesetzgeber werden sich die Landesparlamente in der heutigen Gestalt auf Zeit nicht behaupten können. Schon heute müssen sie sich der Kritik stellen, für ihre wenigen (gesetzgeberischen) Aufgaben zu groß und teuer zu sein. Es ist aber nicht damit getan, den Ländern einfach einige Kompetenzen mehr als bisher zu überlassen. Das Subsidiaritätsprinzip, das bekanntlich nur dann eine Aufgabe einer höheren Einheit überträgt, wenn sie von der unteren nicht adäquat geleistet werden kann, ist diesbezüglich nur begrenzt von Nutzen. Eine weitere Aufspaltung der Rechtsetzung muss angesichts der oft beklagten Gesetzesflut wohl überlegt werden. Jährlich drei dicke Bände von je neun Landesgesetzblättern mögen vielleicht als Beispiel übertrieben scheinen, wären aber im Endeffekt die Konsequenz einer solchen Verteilung. Zur Regelung einzelner sinnvoller Sonderbestimmungen sind jedoch nicht neun (weitgehend gleiche) Landesgesetze notwendig. Diese könnten ebensogut in Bundesgesetzen Platz finden.

Bereiche, in denen auch weiterhin wenigstens zum Teil eigenständige Landesgesetze sinnvoll sein werden, sind das Landesverfassungsrecht (vor allem im Bereich der direkten Demokratie), das Gemeinderecht, der Finanzbereich, Förderungsangelegenheiten, die Raumordnung, der Grundverkehr und der Fremdenverkehr. Die Landesgesetzgebung

**Wo sind
Landesgesetze
sinnvoll?**

wird aber vermehrt als Ausführungs- und Ergänzungsgesetzgebung zu Europa- wie auch Bundesrecht fungieren. Den Ländern wird die Aufgabe zukommen, die „dezentrale Lebensqualitätssicherung“² vor Ort zu gewährleisten. Dies verlangt allerdings eine verstärkte Einbindung in Netzwerke und eine Abkehr von „klassischen“ Gesetzgebungsmustern hin zu mehr Organisation und Koordination.

In zahlreichen Gebieten, wie etwa im Umweltschutz, Naturschutz oder dem bereits genannten Baurecht, wird die Vereinheitlichung nicht nur aus Effizienzgründen, sondern auch wegen der Erleichterung für den/die BürgerIn an Bedeutung gewinnen. Im Großen und Ganzen wird deshalb die Gesetzgebung mehr noch als bisher von den Landtagen abwandern. Die derzeit stark geübte umso eingehendere Beschäftigung der Landesparlamente mit zunehmend unbedeutenderen beziehungsweise landesferneren Themen – wie etwa der Errichtung einzelner Radwege oder der Senkung der Gaspreise – macht diese Ausdünnung nicht wett, ja ist zuweilen sogar kontraproduktiv. Eine Neudefinition ihrer Aufgaben wird deshalb unerlässlich sein, da sie ansonsten Gefahr laufen, von der Bevölkerung als demokratisches Organ nicht mehr ernst genommen zu werden.

**Wichtig ist die
Autonomie im
Verwaltungs-
bereich**

Hier tut sich weniger ein föderalistisches als vielmehr ein demokratiepolitisches Problem auf. Regionalpolitiker argumentieren gerne und oft mit der „historisch-politischen Individualität der Länder“. Die reiche Tradition der Länder soll hier auch gar nicht bestritten werden, Identität und Autonomie hängen aber nur sehr begrenzt mit materiellrechtlichen Sonderbestimmungen zusammen. Ausschlaggebend für die Eigenständigkeit der Länder ist nicht ihre Gesetzgebung, sondern ihre Autonomie im Verwaltungsbereich. Insbesondere in der mittelbaren Bundesverwaltung haben die Länder die Möglichkeit, regional spezifischen Bedürfnissen nachzukommen. Deren Übertragung in die autonome Landesverwaltung wird diesen Trend weiter verstärken.

**Kooperation
zwischen den
Ländern**

Die voranschreitende europäische Integration, die Zunahme regionaler Außenpolitik sowie der erhöhte Bedarf an Koordination zwischen den Ländern sind Aufgaben, die zwar auf Landesebene, aber mehr von den Landesregierungen und weniger von den Landesparlamenten erfüllt werden. Dabei werden parteipolitische Gegensätze stärker als bisher hintangestellt werden müssen, insbesondere wenn es darum geht, sich im Konkurrenzkampf zwischen den Regionen zu behaupten. Um diesen in sinnvolle Bahnen zu lenken, wird es notwendig sein, die Kommunikation und Kooperation zwischen den Ländern zu institutionalisieren, um Konflikte auf einer demokratischen Basis zu lösen.

**Vom Legislativ-
organ hin zu
einem „Bürger-
Innenforum“**

In diesen Bereichen wird sich in Zukunft ein neues wichtiges Betätigungsfeld der Landesparlamente auf tun. Planung und Kontrolle der Verwaltung könnten verstärkt von ihnen wahrgenommen werden, wenngleich entsprechende Adaptierungen unerlässlich sind. Der Schritt weg vom Legislativorgan hin zu einem „Bürgerforum“ wird neue Strukturen der Landtage erforderlich machen. Dies muss aber nicht eine Abschaffung dieser Organe bedeuten. Vielmehr wäre ebenso eine Aufstockung denkbar, allerdings unter gleichzeitiger Umwandlung in ein reines Honoratiorenparlament, das weniger Sacharbeit leistet und mehr als Forum der politischen Meinungsbildung und Kontrollorgan fungiert.

Vertane Chancen

Erste Vorschläge zur Reform des Bundesstaates wurden bereits in den 1920er Jahren gemacht, nur die wenigsten wurden verwirklicht. Mehr als 50 Jahre nach der Beschlussfassung des B-VG begann eine teilweise Aufwertung der Länder, daneben schritt aber

deren Entmachtung in anderen Bereichen weiter fort, sodass Österreich noch immer einer der zentralistischsten Bundesstaaten der Welt ist. Eine neue Chance für eine Reform schien sich Anfang der 1990er Jahre durch den bevorstehenden Beitritt Österreichs zur Europäischen Union zu ergeben. Ungeachtet der dadurch zu erwartenden Einschränkungen ihrer Kompetenzen hatten sich die Länder von Anfang an für den Beitritt ausgesprochen. Sie forderten jedoch eine Beteiligung am Integrationsprozess sowie eine Aufwertung ihrer Stellung gegenüber dem Bund. Eine 1989 im Bundeskanzleramt eingesetzte „Strukturreformkommission“ befasste sich daneben mit einer Neufassung der Kompetenzverteilung und des Finanzausgleichs³.

Entsprechend den Forderungen der Länder wurde 1992 deren Teilnahme am Integrationsprozess normiert; außerdem wurden ihre Kompetenzen im Grundverkehr ausgedehnt. Weiter gehende Reformen wurden von der Bundesregierung im „Perchtoldsdorfer Abkommen“ vom 8. Oktober 1992 zugestanden. Deren Verwirklichung sollte spätestens im Rahmen der durch den EU-Beitritt nötig werdenden Anpassungen des B-VG erfolgen. Die nach neuerlichen Verhandlungen erst im Juni 1994 im Nationalrat eingebrachten Regierungsvorlagen entsprachen dem Abkommen nur zum Teil, nach den Neuwahlen im Herbst 1994 erneut eingebracht, kam es auf Grund des Verlustes der Zweidrittelmehrheit der Großen Koalition in den Ausschussberatungen zu weit reichenden Änderungen. Diese fanden nicht die Zustimmung der Länder, weshalb – entgegen der ursprünglichen Vereinbarung – im Rahmen der durch den Beitritt notwendigen B-VG-Novelle nur die Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten normiert wurden. Nach der Wahl vom Dezember 1995 legte die Bundesregierung die Gesetzesentwürfe dem Nationalrat zum dritten Mal vor. Obwohl eine Verwirklichung aufgrund der wiedererlangten Zweidrittelmehrheit der Großen Koalition wieder wahrscheinlicher schien, kam es auch in dieser Gesetzgebungsperiode nicht dazu. Selbst eine „kleine“ Bundesstaatsreform, die unter anderem eine Übertragung der mittelbaren Bundesverwaltung in die autonome Verwaltung der Länder und die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten enthielt, scheiterte, in erster Linie aufgrund des Widerstandes führender Mitglieder der Bundes-SPÖ⁴.

Versuche einer Bundes- staatsreform

Einziger Erfolg der Länder war in Verbindung mit der Vereinbarung des „Stabilitätspakts“ der Beschluss des „Konsultationsmechanismus“ (am 15.1.1999 in Kraft getreten), der vor allem die Länder (und Gemeinden) vor Kostenüberwälzungen durch den Bund schützen soll⁵. Dieser bedeutet, dass sich Bund, Länder und Gemeinden nicht gegenseitig Aufgaben (und somit finanzielle Belastungen) zuschieben können, ohne dass die betroffene Gebietskörperschaft zustimmt. Damit verbunden soll eine präzisere Kostenberechnung und -darstellung erfolgen.

Dass ein großer Bedarf an einer Föderalismusreform besteht, ist außer Zweifel. Die Bereitschaft dazu ist aber nur gering. Die zahlreichen noch immer offenen Punkte des „Perchtoldsdorfer Abkommens“ und die zähen Verhandlungen etwa zuletzt bezüglich der Einführung von Landesverwaltungsgerichten lassen einen tatsächlichen Wandel nur wenig wahrscheinlich erscheinen. Neben den oben bereits kurz angedeuteten Macht- und Interessenfragen hängt dies mit den notwendigen verfassungsrechtlichen Maßnahmen zusammen: Eine Reform der Bundesverfassung ist nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Nationalrat möglich. Diese wäre zumindest in dieser Gesetzgebungsperiode nur durch ein Zusammenwirken von SPÖ, ÖVP und FPÖ zu erreichen. Weiters ist bei Einschränkungen der Gesetzgebung oder Vollziehung der Länder eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat notwendig, sowie bei einer „Gesamtänderung“ der Bundesverfassung eine obligatorische Volksabstimmung; wann eine solche vorliegt, ist je nach dem Einzelfall zu beurteilen. Auch bei Teiländerungen (also Verfassungsgesetzen oder -bestimmungen) ist eine Volksabstimmung abzuhalten, wenn dies von

KONSULTATIONSMECHANISMUS

Der Bund und die Länder müssen sich Verordnungs- und Gesetzesentwürfe zusammen mit einer Aufstellung der durch die Regelung neu entstehenden Kosten wechselseitig übermitteln. Binnen einer bestimmten Frist (zwischen einer und vier Wochen) besteht dann die Möglichkeit zur Stellungnahme. In bestimmten Fällen können Verhandlungen in einem „Konsultationsgremium“ verlangt werden, wenn die Verwirklichung des Gesetzes beziehungsweise der Verordnung dem Antragsteller zusätzliche Kosten (auch im Personalbereich) verursacht. War die Stellungnahme innerhalb der jeweiligen Frist nicht möglich oder kommt es zu keiner Einigung im Konsultationsgremium beziehungsweise

werden dessen Empfehlungen ignoriert oder nicht abgewartet, muss die jeweilige Gebietskörperschaft Ersatz für die insgesamt ein gewisses Maß überschreitenden Mehrkosten leisten. Die Pflicht, die Kosten zu ersetzen, besteht jedenfalls, wenn ein Gesetzesbeschluss von der ursprünglichen Vorlage oder vom Verhandlungsergebnis im Konsultationsgremium abweicht und dadurch zusätzliche Ausgaben entstehen. Um Umgehungen der Konsultation zu vermeiden, gilt der Ersatz außerdem für alle Gesetze, die auf anderem Wege (Initiativantrag im Nationalrat usw.) zur Beschlussfassung gelangen.

Martin F. Polaschek

einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder Bundesrates verlangt wird. Auch die Landesverfassungsgesetze müssten angepasst werden, was in manchen Bundesländern ebenfalls gewissen Voraussetzungen unterliegt⁶. Man sieht also, dass die Möglichkeiten, eine Bundesstaatsreform zu verhindern oder zumindest zu verzögern, um ein Vielfaches größer sind als die Möglichkeiten ihrer Verwirklichung.

Zur Reformdiskussion – Modellvorschläge

Generell wird in Zeiten weiterer Sparpakete die Frage der Finanzierung staatlicher Aufgaben an Gewicht zunehmen. Während in Deutschland auf Grund der Wiedervereinigung die Frage des Finanzausgleichs zwischen den Ländern heftig diskutiert wird, ist in Österreich davon noch wenig zu bemerken. Eine stärkere Verfassungsautonomie der Länder sowie die direkte Zuordnung von Kosten durch den Konsultationsmechanismus wird möglicherweise auch in unserem Land diesbezüglich eine Wende hin zu etwas mehr Wettbewerbsföderalismus bewirken. Die im Sommer 2000 erneut laut gewordene Forderung nach mehr Einsparungen auf staatlicher Seite wird den Reformdruck weiter verstärken.

In den letzten Jahren wurden einige „radikale“ Vorschläge präsentiert, die eine viel weiter gehende Reform zum Inhalt haben. Die Bereitschaft der politischen Klasse, sich mit diesen Ideen intensiver auseinanderzusetzen, blieb bis auf wenige Ausnahmen gering, würden sich doch die eingespielten Machtverhältnisse von Grund auf ändern. Den Anfang machte der steirische Landesrat Gerhard Hirschmann, der im Sommer 1997 die provokante Frage stellte, ob die Länder in ihrer heutigen Form überhaupt noch sinnvoll seien. Obwohl es Hirschmann nicht um eine generelle Abschaffung der Länderebene, sondern um eine sinnvolle Neugestaltung des Bundesstaates ging, nahmen die Medien vor allem die (in dieser Form nicht gemeinte) Zusammenlegung der Länder zu drei Großregionen auf. Dabei hatte auch Hirschmann nicht vor, in einem grenzüberschreitenden Europa der Zukunft neue Grenzbildungen anzustreben⁷. Im Gegenteil: Die Kritik

**Kritik an
Organisation**

richtete sich gegen die auf Grund des EU-Beitrittes und der allgemeinen gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung nur mehr wenig praktikable Organisation der Länderebene – nicht, um sie zu Gunsten einer allmächtigen Zentrale in Wien abzuschaffen, sondern um sie zu stärken.

Der Grazer Universitätsprofessor Hannes Pichler nahm den Gedankengang Hirschmanns auf und schlug die Ersetzung der neun Landesparlamente durch einen gemeinsamen „Generallandtag“ vor⁸. In diesem Modell würden die Länder ihre jetzigen Kompetenzen behalten, diese aber gemeinsam ausüben. Anstatt neun Jugendschutzgesetze würde der Generallandtag also ein „Landesjugendschutzgesetz“ für alle Länder (mit allfälligen Sonderbestimmungen für einzelne Länder) beschließen; außerdem kämen ihm die Aufgaben des bisherigen Bundesrates zu. Da dem Generallandtag nur mehr die StimmführerInnen der jeweils in einem Land vertretenen Parteien mit einem dem Anteil an WählerInnenstimmen entsprechenden Stimmgewicht angehören würden, könnten massive personelle Einsparungen vorgenommen werden. Neben der Tätigkeit im Generallandtag würden die einzelnen „Landesdelegationen“ ihre „landesspezifischen“ Angelegenheiten (Wahl des Landeshauptmannes, Kontrollrechte usw.) allein beraten. Für diese Aufgaben würden allerdings ehrenamtliche MandatarInnen genügen, wodurch es zu massiven Personal- und Kostenreduktionen kommen könnte.

**Gemeinsamer
„Generallandtag“**

Der Vorteil einer solchen Struktur wäre eine Vereinheitlichung der verschiedenen Landesgesetze und die Möglichkeit, länderübergreifende Planungen vorzunehmen. Die Landesparlamente würden durch diese Machtballung gegenüber den Landesexekutiven wieder etwas an Gewicht gewinnen und den einzelnen Abgeordneten würde mehr an Einfluss und Prestige zukommen. Durch die „Vorbildwirkung“ dieser neuen Landesgesetze würde auch der Wettbewerbsdruck für die Bundesgesetzgebung (also den Nationalrat) steigen, da er in gewisser Konkurrenz zum Parlament der Länder stünde. Weiters könnten die Länder durch ihr geschlossenes Auftreten allgemein mehr Druck gegenüber dem Bund ausüben.

Ein weiteres Konzept stammt von Bernd Schilcher, ebenfalls Professor an der Universität Graz⁹. Die Gemeinde- und Bezirksverwaltungsebene wird von ihm wie ein Betrieb angesehen, dem eine Holding (= das Land) und der Konzern (= der Bund) übergeordnet sind. Neben der Bundes- und Landesebene schlägt er die zusätzliche Bildung von drei Regionen vor: Ost (Burgenland, Niederösterreich und Wien), Mitte (Kärnten, Oberösterreich und Steiermark) und West (Salzburg, Tirol und Vorarlberg).

**Der Staat als
Betrieb**

Schilcher teilt die 448 Landtagsabgeordneten auf: Der Bundesrat besteht in diesem Modell aus einem Drittel der Landtagsabgeordneten, die jeweils für zwölf Monate von „ihrem“ Land nach Wien gesandt werden. Von den 297 in den Ländern verbliebenen Abgeordneten wird ein halbes Drittel für die drei Regionalparlamente abgestellt. Diesem stünde ein dreiköpfiger Regierungsausschuss vor, dem je ein Mitglied der drei Landesregierungen angehört; die Landesregierungen selbst würden auf je drei Mitglieder verkleinert werden. In den Landtagen blieben dadurch insgesamt 223 Abgeordnete. Diese Kürzungen betreffen auch die Bundesregierung (fünf Mitglieder) und den Nationalrat (151 Abgeordnete). Dem folgten auch Kürzungen auf Beamtenebene. Durch den Wegfall zahlreicher Regierungsmitglieder und Abgeordneter sowie die Einsparung bei begleitendem Personal und Parteienförderungen ergäbe sich eine jährliche Verringerung der Kosten um rund 550 Millionen Schilling.

Bei einer wie auch immer gearteten Dreiteilung müsste man jedoch bedenken, dass sich dadurch das Problem nur auf eine höhere institutionelle Ebene verschiebt. Es gibt keine historische Begründung dafür, beispielsweise Oberösterreich, Kärnten und Steiermark zu

einer Region zu verbinden. Daneben gäbe es genauso gute Gründe, die Steiermark mit dem Burgenland zu verbinden oder Kärnten mit Salzburg. Andererseits wären solche Regionen natürlich politisch wie auch wirtschaftlich stärkere Einheiten gegenüber dem Bund und gegenüber den anderen Regionen in der EU.

**Nationalrat und
Generallandtag
gleich berechtigt**

Aufbauend auf diesen Überlegungen wurde vom Verfasser dieses Artikels im Mai 1999 eine Studie präsentiert, die eine umfassende Reform des österreichischen Bundesstaates vorschlägt, ohne den Bestand der Länder an sich anzugreifen¹⁰: Die Landtage werden generell auf die Hälfte der bisherigen Abgeordnetenzahl gekürzt – allfällige landesinterne „Aufstockungen“ sind durch Volksabstimmung und auf Zeit möglich. Die Landtagsabgeordneten (rund 200) bilden gleichzeitig den Generallandtag, der anstelle des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung mitwirkt und mehr Rechte, etwa hinsichtlich der Entscheidung über die Kompetenzverteilung, bekommt. Dadurch würde die Gesetzgebung auf beiden Ebenen effektiver und zugleich kostengünstiger. Durch die Gleichberechtigung von Nationalrat und Generallandtag wäre eine sinnvolle Arbeitsteilung und eine bessere Koordination von Länder- und gesamtstaatlichen Interessen möglich. Das gemeinsame Forum des Generallandtags ermöglichte auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ländern, was die formelle Errichtung von Großregionen hinfällig macht. Die flexible Kooperation würde die Länder innerstaatlich wie auch international stärken.

Erfreulicher Nebeneffekt der Umgestaltung der Gesetzgebung wäre eine dadurch mögliche Reduktion von Abgeordneten- und Regierungssitzen auf Bundes- und Länderebene, was insgesamt eine jährliche Einsparung von rund einer Dreiviertelmilliarde Schilling mit sich brächte!

Als Ausgleich für die geringere Zahl von Abgeordneten sollten auf Länderebene verstärkt direktdemokratische Elemente eingeführt werden; die Verfassungsautonomie der Länder wäre ebenfalls zu erweitern. Das Landesbewusstsein und die Individualität der Länder würde durch eine solche Reform nicht angegriffen. Das Ausmaß, ja überhaupt der Bestand der Landespolitik, hat nur einen geringen Einfluss auf die jeweilige Identität der Landesbürgerinnen und -bürger. Da die gesetzgebenden und administrativen Organe des Landes im Wesentlichen erhalten blieben, ja zum Teil sogar aufgewertet würden, wäre ein Verlust der Eigenständigkeit der Länder nicht zu befürchten. Im Gegenteil: Anders als bei den bisherigen Reformplänen, die auf Nullsummenspiele hinauslaufen, würde eine solche Reform beiden Ebenen Vorteile bringen.

**Modell des
„differenzierten
Bundesstaates“**

In eine andere Richtung, nämlich eine Stärkung der Landtage in der heutigen Form, geht etwa das Modell des „differenzierten Bundesstaates“ des Doyens der österreichischen Föderalismusforschung, Peter Pernthaler¹¹. Er geht ab von der historisch begründeten heutigen Kompetenzverteilung: Grundsätzlich sollten die Länder für alles zuständig sein, nationalstaatliche Kompetenzen sollten sich, so weit wie möglich, auf „finale Rahmenbestimmungen (Richtlinien)“ beschränken; wechselseitige Kompetenzübertragungen wären jederzeit möglich. Eine Flexibilisierung müsste auch im institutionellen Bereich erfolgen. Die Länder sollten untereinander, aber auch mit dem Bund, gemeinsame Institutionen schaffen können, die etwa „Zwischenländerrecht“ beschließen oder gemeinsame Verwaltungsaufgaben wahrnehmen könnten.

Der Nachteil dieses wie aller anderen Konzepte, die auf den bestehenden Institutionen aufbauen, liegt in einer Fehleinschätzung der politischen Akteure. Es ist nicht das heute zur Verfügung stehende bundesverfassungsrechtliche Instrumentarium, das den Föderalismus hemmt, sondern dessen Anwendung. Es sei hier nur an das Versagen des Bundesrates erinnert, der theoretisch genug Möglichkeiten hätte, eine länderfreundli-

chere Gesetzgebung des Bundes zu gewährleisten. Dasselbe Problem zeigt sich auch auf der Ebene der Länder. Tatsächlich wollen nur die wenigsten Landespolitiker mehr Eigenständigkeit, wären sie doch gezwungen, mehr Verantwortung im finanzpolitischen Bereich auf sich zu nehmen, was von den Ländern letztlich in den meisten Fällen abgelehnt wurde. Stattdessen sind die meisten am Erhalt des Status quo interessiert, der ihnen ein Höchstmaß an Eigenständigkeit ohne die Übernahme echter Verantwortung ermöglicht. Hinzu kommt der weitaus geringere politische Konkurrenz- und Leistungsdruck auf der Ebene der Länder: Die Machtverhältnisse sind (zumindest zwischen der ÖVP und SPÖ) weitgehend austariert, die Einflussbereiche sind klar definiert und mittlerweile für die jeweilige Klientel unverzichtbar geworden – man denke hier etwa nur an noch immer erfolgreiche Proporzbesetzungen im Schulbereich. So liegt gerade in den (bisherigen und derzeitigen) politischen Eliten der Grund für den relativ engen Spielraum der Reformvorhaben. Das mangelnde Interesse vieler von ihnen an einer grundlegenden Reform, in welche Richtung auch immer, liegt nicht zuletzt daran, dass jede Veränderung zu einem Verlust „wohler wordener“ Besitzstände führen müsste.

Mehr Eigenständigkeit bedeutet auch mehr Verantwortung übernehmen

Aus diesem Grund kann eine Bundesstaatsreform nur dann Erfolg haben, wenn sie ein völlig neues System schafft, in dem solche Verflechtungen und Abhängigkeiten zumindest erschwert werden. Grundsätzlich sollten die Länder erhalten bleiben, haben sie doch sowohl eine entsprechende Infrastruktur als auch eine starke *corporate identity*. Der Zweifrontenkampf – gegen den Bund und gegen den jeweiligen „politischen Gegner“ – mindert diese Vorteile allerdings wieder. Die Länder werden deshalb, wollen sie in Zukunft bestehen, zwar entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen und Instrumente brauchen, die aber nicht in Kompetenzartikeln und den Selbstdarstellungsbedürfnissen von Landespolitikern zu finden sind. Die Instrumentarien, die die Länder vom Bund brauchen, haben mit einer Bundesstaatsreform im klassischen Sinn wenig zu tun. Hier muss aber auch der Bund – ohne seine strategische Entscheidungskompetenz aufzugeben – lernen, den Ländern mehr Verantwortung zuzumuten und sie nicht stets als „nachgeordnete Dienststellen“ zu behandeln.

So wie die Europäische Union weder als „Super-Nationalstaat“ noch als Bundesstaat ausgestaltet werden wird und sich stattdessen „Netzwerke“ bilden werden, so wird es auch dem Staat und den Ländern ergehen: Das Beharren auf den althergebrachten Strukturen wird die Diskrepanz zwischen sozialer Wirklichkeit und Gesetz nicht lösen können. Die bloße Beteiligung mit ein oder zwei Kompetenzen mehr oder die Zuteilung einiger zusätzlicher Funktionen wie etwa eigene Verwaltungsgerichte nützt hier wenig. Vielmehr werden die Länder ihre Institutionen anpassen müssen, im Interesse der föderalen Gemeinschaft, aber auch in ihrem eigenen.

Martin F. Polaschek

wurde 1965 geboren, ao. Univ.-Prof. am Institut für Österreichische Rechtsgeschichte und Europäische Rechtsentwicklung an der Karl-Franzens-Universität Graz (martin.polaschek@kfunigraz.ac.at); Interessenschwerpunkte: Verfassungs- und Strafrechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts, Verfassungs- und Kommunalreform.

- 1 Der Bundesstaat ist die staatsrechtliche Ausformung des Föderalismus, die Begriffe werden jedoch vielfach synonym verwendet.
- 2 Firlei, Klaus: Föderalismus und Integration, in: Designing Europe. Entwürfe zur politischen Architektur Europas (= Werkstattblätter 1h/1994), S. 153.
- 3 Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich. Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien 1991.
- 4 23. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1998). Wien 1999, S. 14ff.
- 5 Lehner, Gerhard: Der innerösterreichische Stabilitätspakt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1998, S. 370ff.
- 6 Beispielsweise wäre in Vorarlberg in diesem Fall eine Volksabstimmung obligatorisch.
- 7 Hirschmann, Gerhard: Wer wagt, gewinnt – vielleicht, in: Payrleitner, Alfred (Hg.): Aufbruch aus der Erstarrung. Neue Wege in die österreichische Politik. Wien 1999, S. 145ff.
- 8 Pichler, Johannes W.: Föderalismus, ja und immer wieder ja, in: Föderalismus-symposium „Wozu Länder?“. Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten im österreichischen Bundesstaat. Graz 1998, S. 13ff.
- 9 Schilcher, Bernd: Die neue Arbeitsteilung: Bund – Länder – Gemeinden = Konzern – Holding – Betrieb, in: Föderalismus-symposium „Wozu Länder?“. Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten im österreichischen Bundesstaat. Graz 1998, S. 27ff.
- 10 Polaschek, Martin F.: Föderalismus als Wert? Eine Studie zu Reformmöglichkeiten des österreichischen Bundesstaates, erstellt im Auftrag des Modell Steiermark. Graz 1999.
- 11 Pernthaler, Peter: Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. Wien 1992.

DER ÖSTERREICHISCHE BUNDESRAT

Der österreichischen Länderkammer, dem „Bundesrat“, gehören derzeit 64 Mitglieder an; die konkrete Zahl wird nach jeder allgemeinen Volkszählung festgesetzt. Dem größten Land stehen 12 Sitze zu, die anderen Länder entsenden so viele Mitglieder, wie ihrer Bürgerzahl im Verhältnis zu ersterem entspricht, mindestens jedoch drei. Die Wahl der BundesrätInnen erfolgt durch die Landtage nach dem Verhältniswahlrecht, wobei der zweitstärksten Partei im Landtag mindestens ein Sitz zukommen muss. Sie sind somit keine „echten“ LändervertreterInnen, sondern mehr ihren Parteien als Entsenderinnen verbunden. Dazu kommt, dass es keine Möglichkeit einer Bindung der BundesrätInnen an eine Willensbildung des Landtages gibt. Der Bestellmodus führt dazu, dass zum einen Kleinparteien im Bundesrat nicht vertreten sind und zum anderen die Mehrheitsverhältnisse nicht mit denen im Nationalrat konform gehen müssen. Dies liegt nicht nur an der tendenziellen Vormacht der ÖVP in den Ländern, sondern auch an der laufenden Erneuerung nach den jeweiligen Landtagswahlen. Die derzeitige Stimmenaufteilung (nach der Wiener Landtagswahl vom März 2001) beträgt übrigens 28 ÖVP, 23 SPÖ, 12 FPÖ und 1 Grüne.

Der Bundesrat wirkt an der Gesetzgebung des Bundes mit, hat aber grundsätzlich nur ein auf-

schiebendes Veto. Verfassungsgesetze beziehungsweise Verfassungsbestimmungen, durch die Länderzuständigkeiten eingeschränkt werden, unterliegen der absoluten Zustimmung des Bundesrates mit Zweidrittelmehrheit, ebenso Bundesgrundsatzgesetze mit einer Frist für die Ausführungsbestimmungen von weniger als sechs Monaten oder mehr als einem Jahr. Die den Bundesrat betreffenden Art 34 und 35 B-VG sind zudem nur abänderbar, wenn im Bundesrat zusätzlich zur „normalen“ Stimmenmehrheit die Mehrheit von zumindest vier Ländern dafür ist. Als weitere Mitwirkungsrechte sei hier nur beispielhaft auf das Vetorecht nach Art 15 Abs 6 B-VG, die Bindung von Mitgliedern der Bundesregierung bei Abstimmungen im Rat, wenn eine Änderung der Kompetenzverteilung zu Lasten der Länder erfolgen würde, oder das Vorschlagsrecht für einige Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes erwähnt.

Die Möglichkeit, Bundesgesetze zumindest auf Zeit zu verhindern, wird de facto nur in den wenigsten Fällen wahrgenommen. Dies liegt daran, dass so wie im Nationalrat die politischen Parteien die dominierende Rolle spielen und Länderinteressen nur wenig Bedeutung zukommt. Die parteipolitische Prägung kann dann Auswirkungen auf die Gesetzgebung haben, wenn die Nationalrats- und Bundesratsmehrheiten verschieden sind, wie dies bereits einige

Male vorkam. Bislang wurde aber auch in diesen Fällen keine wirkliche „Länderpolitik“ gemacht.

Auch in die Föderalismusdiskussion konnte beziehungsweise wollte der Bundesrat – sieht man von diversen Entschließungsanträgen und Enqueten ab – nicht eingreifen, obwohl er mit seinem Veto zahlreiche Einschränkungen der Länderrechte hätte verhindern oder zumindest aufschieben können. Der Ordnung halber muss festgehalten werden, dass acht Bundesräte aus den westlichen Bundesländern 1994 auf Grund der ausgebliebenen Bundesstaatsreform dem EU-Beitritts-BVG nicht zustimmten. Als einmalige Ausnahme sollte man das aber nicht überbewerten.

In Anbetracht der theoretisch vorhandenen Möglichkeiten des Bundesrates, insbesondere des teilweise absoluten Vetorechts, ist es umso bezeichnender, dass sich die jeweilige Parteilinie im Nationalrat auch im Bundesrat niederschlägt. Dies liegt nicht alleine an den Bundesparteien, denn auch die Länder zeigen wenig Interesse, den Bundesrat als ihre Vertretung zu mobilisieren. Der Bundesrat hat sich also entgegen seiner Konzeption nicht als Länderkammer profilieren können. So nimmt es nicht Wunder, dass es seit langem und in großer Zahl Vorschläge für Reformen des Bundesrates gibt, zumal sich seine Bedeutungslosigkeit bis in die Zeit seiner Schaffung vor nunmehr beinahe 80 Jahren zurückverfolgen lässt!

Die schwache Stellung des Bundesrates hängt natürlich auch mit der starken Position des Nationalrates beziehungsweise der ihn dominierenden Parteien zusammen. Ein ehemaliges Mitglied des Bundesrates hat zu Recht darauf hingewiesen, dass sehr vielen SpitzenpolitikerInnen des Bundes die positive Einstellung zum Föderalismus fehlt und die Eigenständigkeit der Länder eher geringschätzig betrachtet wird. Dementsprechend sehen die führenden VertreterInnen der Parteien natürlich auch keinen Grund, die jetzige Stellung des Bundesrates grundlegend, wenn überhaupt, zu ändern: Zum einen ist er in dieser Form ein willfähiges Instrument der Bundespolitik, während er zum anderen zumindest den Schein föderalistischer Mitwirkung auf Bundesebene aufrechterhält. Weiters bietet er die Möglichkeit, verdienten, aber in der ersten Reihe nicht mehr oder noch nicht benötigten PolitikerInnen ein öffentliches Amt zu verschaffen.

Es mangelt aber nicht nur auf Bundesebene am politischen Willen, den Bundesrat zu einem wirklichen Instrument der Länder zu machen. Auch SpitzenpolitikerInnen in den Bundesländern, insbesondere die Landeshauptmänner, haben größtenteils nicht den Willen zu einem solchen Reformschritt, da sie ansonsten ihre derzeitige Machtstellung verlieren würden. Die Länder haben, so meinen manche, deshalb genau den Bundesrat, den sie verdienen. /.../

Rechtspolitische Schlussfolgerungen

Wie zu zeigen war, ist der Bundesrat funktionell nicht als Länder-, sondern als zweite Parteienkammer anzusehen; nicht ohne Grund wird Österreich von manchen als „Parteienbundesstaat“ bezeichnet. Es wäre aber wohl töricht, zu erwarten, dass in einem „unitarisch-kooperativen“ Bundesstaat, in dem Exekutive und Parlamentsmehrheit eng verbunden sind, eine Länderkammer, noch dazu wenn sie nur mittelbar legitimiert ist, eine stärkere Stellung einnehmen würde.

Es stellt sich die Frage, ob unser Staatswesen eine Länderkammer benötigt, und wenn ja, wie diese aussehen sollte. Wir haben eingangs festgestellt, dass in einem Bundesstaat – und dessen Bestand steht hier außer Zweifel – eine Mitwirkung der Gliedstaaten an der gesamtstaatlichen Willensbildung ein zentrales Element eines Bundesstaates ist. Eine solche Mitwirkung muss nicht im Wege einer Zweiten Kammer erfolgen, solange sie auf anderem Wege gewährleistet ist. Eine völlige Abschaffung des Bundesrates wäre theoretisch möglich, müsste aber durch eine andere Form der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung ersetzt werden. Solange den Ländern die Möglichkeit bleibt, Bundesgesetze wenigstens vorläufig zu blockieren, ist vom föderalistischen Standpunkt aus eine Zweite Kammer nicht vonnöten. Ob eine solche aus anderen Gründen – etwa im Sinne einer Verbesserung der Gesetzgebung – wünschenswert wäre, sei hier offen gelassen.

Die Mitwirkung der Länder könnte etwa durch die Befassung aller Landtage oder aller Landesregierungen erfolgen, wobei für die Zustimmung gewisse Quoren ratsam wären; denkbar wäre auch eine umfangreiche Einbeziehung der Länder in den Gesetzwerdungsprozess, allenfalls mit bindenden

Aufträgen und in Kombination mit einer Klagsmöglichkeit beim Verfassungsgerichtshof.

Bereits heute nehmen die Länder mehr über informelle Wege, wie etwa durch die Landeshauptmännerkonferenz oder formlose Interventionen bei der Bundesregierung und den Nationalratsfraktionen, Einfluss als durch ein Veto des Bundesrates. Insbesondere die Möglichkeit, in den Vorbereitungen inhaltliche Standpunkte einbringen zu können, wird dabei als Positivum hervorgehoben, während ja der Bundesrat nur post festum seine Meinung abgeben kann. Solche formlosen Vorverfahren sind jedoch demokratisch wie auch rechtsstaatlich bedenklich. Die Mitwirkung aller Landtage oder Landesregierungen muss schon aus Gründen der Praktikabilität in Zweifel gezogen werden, da die zeitlichen Verzögerungen und der Mehraufwand für die jeweiligen Ländergremien enorm wären.

Insofern scheint es durchaus sinnvoll, weiterhin eine eigene Länderkammer mit der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung zu betrauen. Der Umfang ihrer Mitwirkung könnte beispielsweise durch eine verstärkte Einbindung in den Entstehungsprozess von Bundesgesetzen erweitert werden. Der Hauptpunkt einer Reform wäre aber wohl eine Änderung der Besetzung des Bundesrates, etwa durch direkte Wahl seiner Mitglieder, eine Kombination von Länder- und Gemeindevertretern oder durch eine aufgewertete Länderkonferenz (also ein Organ, das vornehmlich von den Landesregierungen besetzt wird) ersetzt werden, um eine effektive Repräsentanz der Bundesländer im Gesetzgebungsverfahren des Bundes zu institutionalisieren. Dafür scheint zunächst zu sprechen, dass die Führungsorgane der Länder ein viel größeres politisches Gewicht haben als die Mitglieder des Bundesrates. Außerdem haben die Landeshauptmänner mit den Ämtern der Landesregierung einen ungleich größeren und qualifizierteren Stab zur Verfügung, als es ein Parlament je haben kann. Robert Walter hat, nicht als Erster und wohl auch nicht als Letzter, deshalb vorgeschlagen, dass der Länderkammer alle Landeshauptmänner und weitere Mitglieder der Landesregierungen angehören sollten. Abhängig von der Größe des Bundeslandes sollten diesem zwei bis vier

Sitze zustehen, sodass sich zudem die Zahl der Bundesräte auf rund 30 verringern würde.

Man müsste aber nicht einmal so weit gehen. Schon die Abkehr vom derzeitigen Bestellmodus – etwa durch eine Direktwahl oder ein gebundenes Mandat – würde möglicherweise eine Änderung bewirken. Ja, man könnte sogar ohne verfassungsrechtliche Eingriffe eine Verbesserung erreichen. Gerhart Wielinger hat die – erwartungsgemäß unbeantwortet gebliebene – Frage gestellt, was die Länder denn daran hindert, den Bundesrat durch entsprechende Entsendungen gleichzeitig zu einer permanenten Landeshauptmänner-, Landesfinanzreferenten- oder Landesamtsdirektorenkonferenz zu machen.

Man sieht also, das Spektrum ist groß, selbst wenn man den vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen nicht verlässt. Der Bedarf nach einer Änderung ist, wie zu zeigen war, gegeben. Wie eine solche aussehen sollte, welche Hindernisse zu erwarten sind und welche Argumente für welche Lösungen sprechen, erfordert eingehende Vorarbeiten. Selbst wenn sich diese nicht in konkreten Reformen niederschlagen, werden sie eine verbesserte Einsicht in die Verfassungswirklichkeit unseres bundesstaatlichen Systems liefern.

Eine Änderung der Zusammensetzung und Funktion des Bundesrates wäre deshalb ein Hauptansatzpunkt für eine Reform des österreichischen Bundestaates. Wie wenig der Bundesrat trotz einer Ausdehnung seiner Möglichkeiten im Verlauf der letzten fünfzehn Jahre in der Lage war, sich im österreichischen Verfassungsleben zu profilieren, zeigt eine pointierte Kritik Anton Pelinkas. Diese stammt aus dem Jahr 1971, ist aber unverändert gültig: „Der Bundesrat ist eben auf Grund seiner Ineffizienz mehr ein ornamentales als ein politisches Problem. Er ist eine verfassungsrechtliche Totgeburt“. Die einzigen drei Funktionen seien, so Pelinka, die „Aufrechterhaltung der bundesstaatlichen Fiktion“ und die Funktion als „personelles Reservoir des Nationalrates“ sowie als „mögliches Instrument zur Belästigung der Regierung“.

Martin F. Polaschek

SENAT DER VEREINIGTEN STAATEN VON AMERIKA

Der Senat der Vereinigten Staaten von Amerika setzt sich aus je zwei VertreterInnen der einzelnen Bundesstaaten zusammen. Diese wurden ursprünglich von den Parlamenten der Gliedstaaten und seit 1913 direkt gewählt. Die Amtszeit der SenatorInnen beträgt sechs Jahre, wobei alle zwei Jahre ein Drittel neu gewählt wird. Die lange Amtszeit (das Repräsentantenhaus wird im Gegensatz dazu alle zwei Jahre gewählt) und die laufende Ergänzung deuten bereits die besondere Funktion des Senates an: Er war von den Verfassungsvätern weniger als eine Interessensvertretung der Gliedstaaten als viel-

mehr als quasi-aristokratisches Gremium konzipiert worden, das stabilisierend und mäßigend wirken sollte.

Die Rolle des Senates beschränkt sich nicht auf die Gesetzgebung (wo er dem Repräsentantenhaus weitestgehend gleichgestellt ist), sondern umfasst auch ein Mitwirkungsrecht mit dem Präsidenten/der Präsidentin bei wichtigen Ernennungen und völkerrechtlichen Verträgen. Außerdem steht ihm das Recht der Amtsenthebung von BundesbeamtInnen – einschließlich des Präsidenten/der Präsidentin – zu.

SCHWEIZER STÄNDERAT

Die Schweizer Kantone werden auf Bundesebene durch den Ständerat repräsentiert. Ihm gehören zwei VertreterInnen pro Kanton und eine/r pro Halbkanton an (insgesamt 46), er ist rechtlich und politisch dem Nationalrat gleichgestellt. Der Ständerat ist aber insofern keine „echte“ Kantonsvertretung, als seine Mitglieder direkt von den KantonsbürgerInnen gewählt werden. Die jeweilige Amtszeit hängt übrigens von den kantonalen Bestimmungen ab.

In den 1970er Jahren gab es Vorschläge (vor allem von sozialdemokratischer Seite), im Ständerat eine

proportionale Vertretung der Kantone einzuführen, die bürgerlichen Parteien konterten jedoch mit der Gleichheit der Kantone.

Vorwürfe, dass die Zusammensetzung des Ständerates stark von tatsächlichen parteipolitischen Verhältnissen in der Schweiz abweiche, werden immer wieder laut. Tatsächlich kommt den traditionell konservativen Mehrheiten in den kleinen Kantonen ein unverhältnismäßig großes Gewicht zu, was aber als Konsequenz des föderalistischen anstatt des demokratischen Prinzips in dieser Kammer verteidigt wird.

DEUTSCHER BUNDES RAT

In Deutschland wird die Länderkammer wie in Österreich Bundesrat genannt, diese besteht aber aus Mitgliedern der Regierungen der Länder. Mit derzeit 69 Mitgliedern ist er nur wenig größer als der österreichische Bundesrat (!); vor der Vereinigung waren es 45. Die Anzahl der Stimmen pro Land hängt von dessen Größe ab (mindestens drei, höchstens sechs), die Stimmen eines Landes dürfen aber jeweils nur einheitlich abgegeben werden.

Der/die PräsidentIn des Bundesrates wird jährlich vom Plenum gewählt, es besteht aber eine informelle Absprache, wonach sich die Regierungschefs

der Länder einem festen Turnus folgend abwechseln. Eine zusätzliche Aufwertung dieser Funktion bedeutet die Stellvertretung des Bundespräsidenten/der Bundespräsidentin. Ist diese/r verhindert oder sein/ihr Amt vorzeitig erledigt, nimmt der/die PräsidentIn des Bundesrates – also der Chef einer Landesregierung – dessen/deren Befugnisse wahr. Die kurze Amtsperiode des Präsidenten/der Präsidentin sowie dessen/deren Doppelbelastung durch seine/ihre Leistungsfunktion im Land haben aber dazu geführt, dass die jeweiligen InhaberInnen des formal zweithöchsten Amtes im Staat dieses nur wenig gestalterisch nützen.