



Landtagspräsident Mag. Edmund Freibauer

„Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung“

Workshop des Föderalismusinstitutes am 5. November 2003 im Parlament

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

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

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

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

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

In der Praxis hat sich herausgestellt, dass sich der Bundesrat, der **nach** den Beschlüssen des Nationalrates über diese befindet und sein Veto einlegen kann, was allerdings in den meisten Fällen nur zu einer Aufschiebung führt, dass dieser Bundesrat mit diesem nochmaligen Aufwärmen des im Nationalrat bereits diskutierten Themas nicht wirklich erfolgreich sein kann. Das heißt nicht, dass die Bundesräte in der Vergangenheit keinen Einfluss auf die Gesetzgebung ausgeübt hätten, aber wenn man mit den Bundesratsmitgliedern spricht, dann hört man immer wieder Fälle, wo sie **vor** dem Nationalratsbeschluss Bedenken gegen ein Gesetz oder einzelne Bestimmungen erfolgreich eingewendet hätten, kaum aber, wenn der Nationalratsbeschluss bereits gefallen ist.

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

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

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

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

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

Ich könnte mir vorstellen, dass der Bundesrat weiter wie bisher in den größten Ländern, also konkret in Niederösterreich 12, mindestens aber 6, gegenüber derzeit 3 Mitglieder hat. Damit werden zwar etwas mehr Personen als im bisherigen Bundesrat vertreten sein, jedoch werden diese Vertreter anderen verfassungsrechtlichen Gremien entnommen, sodass insgesamt wesentlich weniger Funktionäre erforderlich sind.

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

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

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

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

Selbstverständlich müssten auch maßgebliche Änderungen im Ausschuss des Nationalrates dem Bundesrat vor Beschlussfassung im Plenum neuerlich übermittelt werden, soweit eine für die Länder bedeutsame inhaltliche Abweichung vorliegt.

Diese Regelung könnte ähnlich der im Artikel 5 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über den Konsultationsmechanismus gestaltet werden.

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

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

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

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

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

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

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

Neben der Gesetzesbegutachtung und dem Veto gegen Gesetzesbeschlüsse sollte dem „Bundesrat neu“ aber auch ein Initiativrecht in der Bundesgesetzgebung zukommen. Bei seiner halbjährigen Zusammenkunft in den jeweiligen Bundesländern könnten Grundsatzfragen des Föderalismus beraten werden. Auch die koordinierte Vorgangsweise in Fragen des Landesrechtes könnte Gegenstand der Beratungen des Bundesrates sein. Schließlich sollen auch die anderen dem Bundesrat derzeit zukommenden Verfassungskompetenzen, wie die Ernennung von Höchststrichern oder die Stellungnahmen zu Vorhaben der Europäischen Union, weiter im Rechtsbestand verbleiben. Es wäre auch zu prüfen, inwieweit die Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus in die Arbeit des neuen Bundesrates eingegliedert werden kann.

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

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

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