

Es gilt das Gesprochene Wort!

Verfassungstag 2005
Grußworte des Herrn Bundespräsidenten
Dr. Heinz Fischer

Meine Damen und Herren!

In einer dem Mythos der Zahlen Rechnung tragenden Weise stellt der Präsident des Verfassungsgerichtshofes dem Titel seines heutigen Festvortrages die Zahlen „85“, „60“ und „50“ voran. Ich möchte nichts vorwegnehmen, aber der Vorgabe der damit verbundenen Themen kann man sich kaum entziehen.

„85“ steht für die Beschlussfassung der Bundesverfassung vor 85 Jahren am 1. Oktober 1920. Sie war zunächst nicht einmal 13 Jahre lang wirksam; mit den Ereignissen des 4. März 1933 und ihren Folgen wurde sie ihrer Lebenskraft beraubt und schließlich auch formal außer Kraft gesetzt. Mit dem Verfassungs-Überleitungsgesetz vom Mai 1945 - also vor 60 Jahren - ist sie wieder erweckt und neuerlich zur soliden rechtlichen Grundlage der Republik Österreich geworden. Vom April 1945 – der Gründung der Zweiten Republik – führte ein mühsamer, aber direkter Weg zum Abschluss des Staatsvertrags im Mai 1955, also vor 50 Jahren. Beide Ereignisse müssen als Einheit gesehen werden: ich habe es immer wieder abgelehnt, sie gegeneinander auszuspielen, oder gar die Jahre 1938 bis 1955 als scheinbare Einheit, nämlich schlichtweg als Zeit der Unfreiheit einzuordnen. Dazu ist der Unterschied zwischen der Zeit vor 1945 und der Zeit ab 1945, der Unterschied zwischen dem NS-Staat und der Republik Österreich zu groß.

In Bezug auf unsere Verfassung kann man natürlich die Frage stellen:

Wäre es besser gewesen, nach der Wiederherstellung der Republik Österreich eine **neue** Verfassung zu schaffen, wie dies z.B. Deutschland und Italien getan haben? War es voreilig, dem Verlangen des Alliierten Rates vom Jänner 1946 auf Vorlage einer neuen Verfassung entschieden entgegenzutreten, wie dies die Bundesregierung im Februar 1946 getan hat?

Ich denke, es gab wohl keine andere realistische und daher keine bessere Lösung, sowohl vom außenpolitischen als auch vom innenpolitischen Standpunkt als jene, die getroffen wurde. Die Wiederinkraftsetzung der Verfassung von 1920 gab dem Neubeginn

vom April 1945 auch ein wichtiges Stück Kontinuität, was damals von nicht zu unterschätzender Bedeutung war.

Im Übrigen habe ich nach wie vor großen Respekt vor unserer Verfassung, an deren Zustandekommen - wie wir alle wissen - ganz hervorragende Köpfe mitgearbeitet haben.

Das ändert aber nichts an der Richtigkeit der Feststellung, dass diese Bundesverfassung heute – im ehrwürdigen Alter von genau 85 Jahren – aus vielen Gründen reformbedürftig ist. Und so war es zweifellos ein richtiger Schritt, durch die Einsetzung des **Österreich-Konvents** eine umfassende Analyse der bestehenden Probleme und deren Lösung durch Ausarbeitung eines neuen Verfassungstextes in Angriff zu nehmen. Der Konvent hat seine Arbeiten abgeschlossen; der Bericht des Konvents liegt vor.

Kritische Stimmen sprechen von einem „Scheitern“ des Konvents, weil es keinen Konsens über eine Gesamtreform der österreichischen Bundesverfassung gegeben hat.

Lassen Sie mich hier etwas präziser sein. Es hat zwar keinen umfassenden abschließenden Konsens gegeben, aber es hat sehr bemerkenswerte Beratungsergebnisse und richtungweisende Vorschläge gegeben. Auf dem wichtigen Gebiet der Grundrechte z.B. hat es noch nie so weitgehende Übereinstimmung gegeben wie in den Beratungsergebnissen des Konvents. Und für zahlreiche Einzelfragen gibt es präzise und wohlüberlegte Vorschläge.

Ich glaube daher, dass eine solide Grundlage für die parlamentarische Arbeit in den nächsten Monaten und Jahren vorliegt. Darüber hinaus meine ich, dass manche gemeinsame Überzeugung **schon jetzt** in der parlamentarischen Arbeit berücksichtigt werden könnte und sollte. So ist es mir z.B. nicht wirklich notwendig erschienen in einen Gesetzesbeschluss Verfassungsbestimmungen neuerlich aufzunehmen, die der Konvent in seinem Bericht ausdrücklich als entbehrlich bezeichnet hat, wie dies kürzlich bei der Novelle zum Zivildienstgesetz der Fall war.

Meine Damen und Herren!

Zu den Institutionen, die schon lange in Diskussion stehen und in letzter Zeit ganz besonders kritisch hinterfragt worden sind, gehört der **Bundesrat**. Das Unbehagen mit der Realität des Bundesrates hat sogar schon zu Kalauern geführt, wie der Formulierung vom „Großen Jammer mit der Zweiten Kammer“ etc.

Aber jammern nützt nichts. In den 34 Jahren, seit ich zum ersten Mal in den Nationalrat gewählt wurde, habe ich demnach 68 Antrittsreden von Vorsitzenden, bzw. Präsidentinnen und Präsidenten des Bundesrates gehört oder gelesen. Alle, nahezu ausnahmslos, haben von einer „Aufwertung“ des Bundesrates gesprochen, manches ist tatsächlich modifiziert worden, aber keiner dieser Anläufe ist wirklich durchschlagend erfolgreich gewesen. Das ist nicht die Schuld der jeweiligen Präsidenten, sondern hat strukturelle Ursachen.

Wenn a) der Nationalrat gemeinsam mit dem Bundesrat an der Bundesgesetzgebung arbeitet, aber

b) die Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung schwach sind und vor allem

c) die Parameter zur Entscheidungsfindung für die Mitglieder des Bundesrates praktisch die gleichen sind wie im Nationalrat, dann kann der Bundesrat auf Dauer kein gewichtiges Organ sein und auch in jenen (meist kurzen) Phasen, wo die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat allenfalls anders sind als im Nationalrat, in der Gesetzgebung bestenfalls eine bremsende Funktion ausüben. Viel mehr ist derzeit, wie man so sagt, „nicht drinnen“.

Wir wissen doch alle – und ich zögere nicht, das offen auszusprechen – dass das Abstimmungsverhalten der Mandatare sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat in hohem Maße davon bestimmt wird, welcher Fraktion der betreffende Mandatar angehört oder sagen wir – von sehr ähnlichen Parametern bestimmt wird..

Und wenn auf die besondere Rolle des Bundesrates zur Wahrung von Länderinteressen verwiesen wird, muss realistischer Weise festgehalten werden, dass Länderinteressen in der Bundesgesetzgebung von Mitgliedern des Nationalrates mindestens ebenso effizient vertreten werden wie von Mitgliedern des Bundesrates, weil die Nationalratsabgeordneten aus den diversen Bundesländern einen größeren Einfluss auf die tatsächlichen Gesetzesformulierungen nehmen können als ihre Kolleginnen bzw. Kollegen im Bundesrat.

Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich die Reformdiskussion für den Bundesrat bisher auf die Alternativen Abschaffen oder Aufwerten.

In der erforderlichen Kürze kann ich zur Variante des Abschaffens – ohne inhaltlich darauf einzugehen - nur anmerken, dass sie offenbar nicht durchsetzbar ist.

Was die Variante des Aufwertens betrifft, hat sich diese primär auf die Absicht konzentriert, die Stellung des Bundesrates gegenüber dem Nationalrat zu stärken.

Ich glaube aber, dass es einerseits zu kurz greift, sich auf das Spannungsfeld zwischen Nationalrat und Bundesrat zu beschränken und ich kann auch aus grundsätzlichen Erwägungen nicht für eine Reform plädieren, die in erster Linie darin besteht, dass der Nationalrat als die aufgrund des allgemeinen gleichen Wahlrechts demokratisch gewählte Volksvertretung zugunsten des Bundesrates wesentlich geschwächt wird.

Ich denke daher, dass man – was die Stärkung des Bundesrates betrifft – Überlegungen in mehreren Richtungen anstellen sollte und dabei im Lichte der verschiedensten Diskussionsbeiträge zu folgenden Resultaten gelangen könnte:

- 1.) Ich würde es für sinnvoll halten, zu allen Verfassungsgesetzen eine ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates vorzusehen. Es wäre damit eine Aufwertung des Bundesrates und eine Aufwertung der Verfassungsgesetzgebung verbunden.
- 2.) Es erschiene mir sinnvoll, das sehr ritualisierte Einspruchsverfahren beim Bundesrat in Fragen der einfachen Gesetzgebung in der bisherigen Form abzuschaffen und nur dann durchzuführen, wenn dies von einer qualifizierten Minderheit (z.B. einem Drittel der Mitglieder des Bundesrates) verlangt wird. Damit würde eine Vielzahl inhaltsloser Prozeduren entfallen und Debatten des Bundesrates auf wichtige Themen konzentriert werden, die dann auch verstärkte Aufmerksamkeit finden.
- 3.) Überlegenswert wäre auch die Einrichtung eines ständigen Ausschusses des Bundesrates (ähnlich dem Hauptausschuss des Nationalrates), dem u. a. das Recht zusteht, noch während des Verfahrens im Nationalrat eine Stellungnahme zu einer dort anhängigen Vorlage abzugeben. Dazu liegt auch ein einstimmiger Antrag des Bundesrates vom März 2003 vor und schon vorher hat es sehr konkrete Vorschläge von Präsident Schambeck gegeben.
- 4.) In weiterer Folge könnte man dann auch vorsehen, dass der Vorsitzende dieses ständigen Ausschusses (oder einer seiner Stellvertreter) an allen Sitzungen des Hauptausschusses des Nationalrates und des ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses mit beratender Stimme teilnimmt.

- 5.) Neben dem heute schon bestehenden Mitwirkungsrecht des Bundesrates bei Änderungen der Finanzverfassung sollte der Bundesrat auch am Zustandekommen des Finanzausgleichsgesetzes gleichberechtigt mit dem Nationalrat mitwirken.
- 6.) Für Truppenentsendungen in das Ausland könnte sowohl die Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates, als auch die Zustimmung des ständigen Ausschusses des Bundesrates erforderlich gemacht werden, wobei allerdings auf den Zeitfaktor Bedacht zu nehmen wäre.
- 7.) Die Bestellung des Präsidenten des Rechnungshofes sollte durch die Bundesversammlung, d.h. unter Mitwirkung aller Mitglieder des Bundesrates erfolgen.
- 8.) Der Bundesrat könnte in verstärkter Weise auch an der Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes mitwirken (z.B. Präsident, Vizepräsident und 4 Mitglieder werden über Vorschlag der Bundesregierung bestellt, je 4 Mitglieder des Gerichtshofes über Vorschlag des Nationalrates bzw. des Bundesrates).
- 9.) Der Bundeskanzler sollte verpflichtet sein, dem Bundesrat in regelmäßigen Abständen, die nicht größer als etwa 4 Monate sein sollten, mündlich über aktuelle Entwicklungen im Bereich der Europäischen Union unter besonderer Bedachtnahme auf Entwicklungen, von denen Regionen, Länder und Gemeinden berührt sind, zu berichten.
- 10.) Dem Bundesrat könnte von der Bundesregierung halbjährlich ein schriftlicher Bericht vorgelegt werden, der Informationen über Maßnahmen und Absichten der Bundesregierung im Bereich der Infrastruktur in den Bundesländern enthält.

Meine Damen und Herren!

Was ich Ihnen vorgetragen habe, sind Denkanstöße eines langjährigen Parlamentariers, in die Vorschläge zahlreicher Persönlichkeiten eingeflossen sind, modifiziert und ergänzt werden können und sollen.

Für den Fall, dass diese Überlegungen positives Interesse finden, sollte wohl auch noch über die Zusammensetzung des Bundesrates nachgedacht werden, insbesondere über die Frage, ob nicht – unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes der Proportionalität – die neun Landeshauptleute oder die neun Landtagspräsidenten ex officio dem Bundesrat angehören sollten. Ich will mich in dieser Frage nicht voreilig festlegen, weil offenbar der Gedanke eines größeren Gewichtes für den Bundesrat durch die Mitgliedschaft der Landeshauptleute in der einen Waagschale, der Gedanke der Trennung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung aber in der anderen Waagschale liegt. In der Person des Landtagspräsidenten hätte man dann wohl auch eine besonders geeignete Persönlichkeit für die jeweilige Vorsitzführung.

Ich bin aber überzeugt, dass Überlegungen in der vorstehend skizzierten Richtung realistischer und chancenreicher sein könnten, als der Gedanke einer Abschaffung des Bundesrates oder einer bloßen Kräfteverschiebung zwischen den beiden bestehenden Körperschaften der Bundesgesetzgebung, da wir in Wirklichkeit sowohl einen starken Nationalrat als Volksvertretung, als auch einen Bundesrat mit sinnvollen Aufgaben benötigen.

Herr Präsident!

So viel zu einem zentralen Thema unserer verfassungspolitischen Diskussionen. Mein wichtigstes Anliegen des heutigen Tages ist aber, dem Verfassungsgerichtshof für seine umfangreiche und schwierige Arbeit zu danken, dem heutigen Verfassungstag einen guten Verlauf zu wünschen und den Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofes auch für künftige Aufgaben Weisheit, Augenmaß und eine gute Hand zu wünschen.

Wien, September 2005