

Heinz Fischer

Der Österreich-Konvent: Ein großes Projekt

Deskriptoren: Österreichische Bundesverfassung; Österreich-Konvent; Zusammensetzung, Organisation und Themen.

Am 30. Juni 2003 ist mit der konstituierenden Sitzung des Österreich-Konvents der Startschuss für das ehrgeizige Projekt einer grundlegenden Verfassungsreform gefallen.

Für die Arbeit des Konvents, die auf 18 Monate angelegt ist, stehen demnach das zweite Halbjahr 2003 sowie das Jahr 2004 zur Verfügung.

Es gibt viele gute Gründe, dieses Projekt in Angriff zu nehmen, es gibt viele gute Gründe sich anzustrengen und es gibt auch viele gute Gründe, den Ergebnissen des Konvents mit Optimismus entgegen zu blicken, aber es gibt keine Garantie für einen Erfolg, weil es auch viele Hürden und gewichtige Hindernisse gibt.

Die österreichische Bundesverfassung 1920/29 war trotz des großen Zeitdrucks, in dem sie entstanden ist, und trotz der dadurch bedingten Unvollständigkeit alles in allem ein großer Wurf mit einer klaren Konzeption, einer klaren Sprache und einer durchgehenden Philosophie.

Kein Wunder, dass die Gründungsväter der Zweiten Republik in Österreich (zum Unterschied von anderen europäischen Staaten) keine Notwendigkeit sahen, eine neue Verfassung in Angriff zu nehmen, sondern auf die Kaiser-Verfassung in der Fassung des Textes von 1929 zurückgriffen.

In den seither vergangenen fast sechs Jahrzehnten hat sich diese Verfassung als solches Fundament der Zweiten Republik bewährt. Was ich an der österreichischen Bundesverfassung immer wieder besonders geschätzt habe ist die Tatsache, dass sie flexibel genug ist, um unterschiedlichen politischen Konstellationen Rechnung zu tragen und gleichzeitig fest genug, um den politischen Prozess in geordneten Bahnen zu halten. Die von manchen Verfassungsexperten geäußerten extrem negativen Beurteilungen der österreichischen Bundesverfassung halte ich daher für nicht angemessen.

Warum dann dennoch eine grundlegende Verfassungsreform auf die politische Tagesordnung gesetzt wird?

Weil Österreichs Mitgliedschaft in der Europäischen Union neue Realitäten geschaffen hat, die auch von großer verfassungsrechtlicher Relevanz sind. Weil die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen durch die technologischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungen teilweise überholt ist und effizientere Lösungen vorstellbar sind. Und weil durch die Jahrzehntelange Praxis des Verfassungsgesetzgebers tatsächlich eine Zersplitterung der Verfassungsnormen zu verzeichnen ist, der man nicht nur Grenzen setzen, sondern auf die man mit gegenläufigen Entwicklungen antworten muss.

Bei solchen Aufgabenstellungen – und einige weitere Aspekte könnten noch hinzugefügt werden – wäre das System der Teilreparaturen und Teilreformen nur die zweitbeste Lösung. Die Idee einer Gesamterneuerung der österreichischen Bundesverfassung liegt also seit längerer Zeit in der Luft. Einen Durchbruch erzielt hat diese Idee angesichts der guten Ergebnisse eines (ersten) europäischen Konvents zur Schaffung einer Grundrechts-Charta und in der Folge insbesondere angesichts der erstaunlichen Erfolge des Europäischen Verfassungskonvents, der seine Arbeiten mittlerweile erfolgreich abgeschlossen hat.

Als die Idee eines Konvents auf europäischer Ebene geboren wurde, der Probleme lösen sollte, die in den bestehenden EU-Institutionen offenbar nicht lösbar waren, gab es zwar zustimmende Reaktionen, aber hinter den Kulissen und in informellen Gesprächen wurde eine gehörige Portion an Skepsis zum Ausdruck gebracht.

Wie sollte ein so heterogenes Gremium bei so schwierigen Fragen und bei derart unterschiedlichen Interessen ein kohärentes Ergebnis erzielen können?

In der Zwischenzeit ist bewiesen worden, dass dies eben doch möglich ist, und der EU-Gipfel der Staats- und Regierungschefs Mitte Juni in Saloniki hat sich entschlossen gezeigt,

Österreich-Konvent

gesamteuropäischen Interessen Vorrang vor regionalen und partikularistischen Egoismen zu geben.

Warum sollte das nicht auch im österreichischen Maßstab möglich sein? Eben diese Überlegung ist es, die mich für den Österreich-Konvent - diesen Namen brachte übrigens als Erster der Kurier-Kolumnist Alfred Payleitner ins Spiel - vorsichtig optimistisch stimmt.

Warum dieser Optimismus, dennoch kein unbegrenzter oder naiver sein darf und immer wieder auf den Boden der Realität zurückgeholt werden muss, hat mehrere Ursachen.

Eine davon liegt in der Zusammensetzung des österreichischen Verfassungskonvents. Es wäre eine faszinierende Idee gewesen, dem Konvent einen großen Vertrauensvorschuss zu geben und ihn als Gremium aus hervorragenden Wissenschaftlern und Praktikern - gleichgültig aus welcher Region sie kommen und welche Interessen sie allenfalls vertreten - zusammenzusetzen. Das war so nicht möglich: Der 70-köpfige Konvent besteht nunmehr zu rund zwei Dritteln aus Interessensvertretern, deren Aufgabe es naturgemäß ist, Interessen zu vertreten. Diese Interessen sind aber naturgemäß nicht gleichgerichtet, sondern vielfach einander entgegen gesetzt, und je energischer sie vertreten werden, um so schwieriger wird die Konsensfindung. Wird es möglich sein, diese sehr heterogenen Interessen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen? Werden Vertreter des Bundes, der Länder und der Gemeinden gemeinsame Standpunkte erarbeiten können? Werden entgegengesetzte finanzielle Interessen und Erwartungen in ein Gesamtkonzept einzubinden sein?

Ich gehe davon aus, dass sehr viel guter Wille vorhanden ist, aber man muss sich der Größe der Probleme bewusst sein, um die zu ihrer Lösung erforderlichen Kräfte mobilisieren zu können.

Es gibt auch einen gemeinsamen Willen, günstige Arbeitsbedingungen für den Österreich-Konvent zu schaffen. Der Konvent verfügt über ein eigenes Büro, dessen Finanzierung gesichert ist. Die Mitgliedschaft im Konvent scheint auch mit einem nicht unbedeutlichen Sozialprestige ausgestattet zu sein, und zahlreiche Experten haben ihre Bereitschaft erklärt, dem Konvent zuzuarbeiten.

43

Und auch über die Arbeitsweise des Konvents hat man sich verständigt: Der Konvent wird im Wesentlichen auf drei Ebenen arbeiten: Es gibt die Vollversammlung des Konvents, die Ausschüsse und das Präsidium. Aufgabe der Ausschüsse wird es sein, zu einzelnen Subthemen (derzeit ist an die Einsetzung von knapp einem Dutzend Ausschüssen gedacht) Lösungen zu erarbeiten und Arbeitspapiere vorzubereiten. Das Plenum des Konvents ist jenes Gremium, wo die Arbeitsergebnisse der Ausschüsse zusammen mit den Empfehlungen des Präsidiums beraten werden und wo auf ein einheitliches Gesamtergebnis hingearbeitet wird. Das Präsidium schließlich fungiert als eine Art Steering Committee, in dem organisatorische Fragen diskutiert und gelöst werden sollen, wo auch das Bemühen um konsensuale Ergebnisse, die von allen Beteiligten mitgetragen werden können, eine Schaltstelle vorfindet und wo die Beratungen des Plenums - abgesehen von den Vorarbeiten der Ausschüsse - vorbereitet werden.

Bei der Ausarbeitung dieser Arbeitsweise ist sowohl auf Erfahrungen des Europäischen Konvents als auch auf österreichische Besonderheiten Bedacht genommen worden.

Zum Zeitpunkt, wo diese Zeilen geschrieben werden, sind es vor allem die folgenden Schwerpunkte, die sich für die Arbeit des Konvents abzeichnen: Eine Definition der Staatsaufgaben und Staatsziele, die Bearbeitung der Struktur der staatlichen Institutionen, die Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung, eine Reform der Vollziehung, mehr Transparenz und Kontrolle in der Verwaltung, Ausbau des Rechtsschutzes und eine Reform der Gerichtsbarkeit. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, weil im Laufe der Arbeiten des Konvents mit Sicherheit noch weitere Themen dazukommen werden.

Jedes einzelne dieser Themen ist von größter Bedeutung und setzt sich aus einer Vielzahl von Subthemen und Einzelfragen zusammen. Eine der großen Gefahren für den Konvent besteht daher auch darin, sich in Einzelthemen zu verbeißen und zu verstricken. Großzügigkeit im Sinne eines großen Wurfes ist daher gefragt. Würde man jede rechtspolitische und verfassungspolitische Streitfrage, die in der Tagespolitik auftaucht, dem Konvent zuschieben,

44

Österreich-Konvent

dann wäre er hoffnungslos überlastet und würde seine Energien verschwenden.

* * *

Bis vor wenigen Jahren hätte ich gemeint, dass Projekte für eine große umfassende Verfassungsreform - von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen - nur unter dem Druck gesellschaftlicher und politischer Umwälzungen eine Chance haben, wie das eben auch bei der österreichischen Bundesverfassung nach dem Ersten Weltkrieg, beim Bonner Gründungssetz und bei zahlreichen anderen Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg oder bei den ehemaligen „Ostblock-Staaten“ nach dem Zusammenbruch des Kommunismus der Fall war.

Der schon erwähnte Erfolg der beiden Konvente auf europäischer Ebene hatten diese Annahme relativiert: Die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Themenstellungen für den Konvent scheinen mir lösbar zu sein. Am wenigsten kann ich die Frage beantworten,

ob dies auch für Fragen des Finanzausgleiches bzw. überhaupt für Fragen mit großen finanziellen und finanzpolitischen Auswirkungen gilt. Und auch die Tatsache, dass der Konvent, wie schon erwähnt, ganz stark auf dem Konsensprinzip aufbaut, wird zwar die legislative bzw. parlamentarische Umsetzung des Endergebnisses der Beratungen des Konvents erleichtern, könnte aber die Erzielung dieses Endergebnisses in manchen Punkten schwierig machen. Erfahrungen mit diesem Konsensprinzip müssen und werden wir erst sammeln.

Insgesamt hoffe ich, dass der Österreich-Konvent in der Lage ist, ein Beispiel dafür zu liefern, dass auch eine grundlegende und weitreichende Staats- und Verfassungsreform eben nicht nur in gesellschaftlichen und Hochsituationen möglich ist, sondern als Produkt von Reformwillen gepaart mit Sachlichkeit, Konsensfähigkeit und der Fähigkeit, über den Tellerrand der eigenen Interessen hinaus zu blicken, zustande kommen kann.