

(2003):
Peter Bußjäger: Verfassungsreform – ja, aber welche?

Deskriptoren: Bauprinzipien der Verfassung; Bundesstaat; Demokratie; Rechtsstaat; Verfassungsreform; Verfassungsstaat.

Projekte einer Verfassungsreform gibt es jedenfalls mehr als genug. Interessant scheint zunächst aber auch, was der Konvent nicht in Frage stellen sollte.

Verfassungsreform, Staatsreform, Bundesstaatsreform – das Leiden mit unscharfen Begriffen

Die politische Diskussion geht mit Begriffen, die der Experte klar umrissenen Definitionen zuordnet, nicht sehr sorgsam um. Das liegt teilweise in der Natur der Sache: Die Politik muss ein Programm beim Publikum verständlich machen. Da wird aus der Reform der Gerichtsorganisation (Zusammenlegung von Bezirken) unbesahen ein Inhalt der „Verwaltungsreform“. Die Verwaltungsreform generiert sich zur „Staatsreform“, während man versucht, den Begriff der „Bundesstaatsreform“ zu vermeiden, da der Terminus bei den Fachkundigen zu eng mit dem Nimbus des Scheiterns verknüpft scheint und für den großen Rest als unvermittelbar gilt.

Der Österreich-Konvent hat sich die „Verfassungsreform“ zum Ziel gesetzt. Eine Verfassungsreform ist mehr als eine Bundesstaatsreform, denn der Bundesstaat ist nur ein Subsystem der Verfassung. Sie ist in gewisser Hinsicht eine „Staatsreform“, aber eine solche, die an den Grundlagen ansetzt und deren Auswirkungen dann über das gesamte Gebäude des Staates abstrahlen.

Verfolgt man die Diskussionen der letzten Monate, dann kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, als wäre der bundesstaatliche Aufbau das große Thema des Österreich-Konventes. Also doch „nur“ Bundesstaatsreform?

Bewährtes und Nicht-Bewährtes: Die Grundlagen einer Verfassungsreform

Der Konvent tagt in der Theorie auf der grünen Wiese der Reformideen. Die raue Wirklichkeit derartiger Denkwerkstätten sieht indes anders aus. Wie das Beispiel des Europäischen Konvents zeigt, ist es unmöglich, auf dem Reißbrett eine neue Architektur eines politischen Gebildes aufzuzeichnen. Wenn ein politisches System auf Grundlagen beruht, die unter die reichsten Länder der Welt gebracht hat, lässt sich nicht behaupten, sie hätten sich nicht bewährt. Es muss darum gehen, diese Grundlagen an die modernen Erfordernisse anzupassen. Der Konvent muss daher Bewährtes von Nicht-Bewährtem unterscheiden.

Es liegt in der Dynamik eines Konvents, dass in einer offenen Aussprache bestehende Strukturen in Frage gestellt werden. Umso wichtiger ist es, dass eine Orientierung an leitenden Prinzipien stattfindet. Das hat wenig mit Besitzstandswahrung zu tun, aber viel mit Legitimation und Konsensfähigkeit einer neuen Ordnung.

Unter diesen Gesichtspunkten ist es wohl begründet, wenn dem Konvent aufgetragen wurde, auf der Grundlage der Bauprinzipien der geltenden Verfassung die Strukturen für das 21. Jahrhundert zu erarbeiten. Damit sind das rechtsstaatliche, demokratische und bun-

Österreich-Konvent

desstaatliche Prinzip. Daraus ergibt sich auch, dass die Arbeit des Konvents nicht notwendigerweise in ein Verfassungswerk münden muss, über das anschließend eine Volksabstimmung gemäß Art 44 Abs 3 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) abzuhalten wäre.

Die Projekte einer Verfassungsreform

Das Projekt einer Verfassungsreform für Österreich gliedert sich in eine Mehrzahl von Einzelprojekten, für die es in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder Anläufe, aber wenig Erfolge gegeben hat.

Der Verfassungsstaat

Beginnen wir mit dem Zustand der Verfassung selbst, dem legitischen Kleid unserer Grundordnung. Die Verfassung ist einerseits torsordhaft. So wird der Grundrechekatalog aus der Monarchie via Art 149 B-VG eingeschleust. Von der Existenz der „zweiten“ Verfassung, des Europarechts, nimmt die Bundesverfassung nur am Rande Notiz. Eine Klärung dieses Verhältnisses wäre erforderlich. Andererseits verliert sich die Bundesverfassung in kasuistischen Banalitäten. Die Beispiele der Verfassungszersplitterung, von Konzessionen für Taxunternehmer bis zur verfassungsrechtlich abgesicherten Lenkerakunft, sind bekannt und illustriert. Praktisch jede Weisungsfreiheit eines Verwaltungsorgans bedarf einer Verfassungsbestimmung! Den Augiasstall der Verfassungskasusistik auszumisten und die Verfassung zu bereinigen, wäre bereits eine große Leistung für den Konvent, denn mit der bloßen Stoffammlung und ihrer Systematisierung in einem einzigen Text wäre die Sache ja nicht getan. Der auf diese Art verlaufene Text einer neuen Bundesverfassung würde am inhaltlichen Zustand der Grundordnung nichts ändern, sondern im Gegenteil diesen erst richtig publik machen.

Die Mitglieder des Konvents sollten sich freilich auch Gedanken darüber machen, wie einer neuerlichen Entwertung der Verfassung Einhalt geboten werden könnte – eventuell mit einem Inkorporierungsgebot? Aber wie könnte man das Inkorporierungsgebot vor seiner Aus-

gen, doppelt und dreifach abgesichert. Auf der anderen Seite bestehen aber auch Lücken. Die Frage der sozialen Grundrechte wird ein Thema des Verfassungskonvents sein.

Rechtsstaat bedeutet aber auch, sich über eine Form der Gerichtsorganisation und der Kontrolle der Verwaltung im Klaren zu werden, die Rechtsschutz, der noch zur rechten Zeit kommt, gewährleistet. Im Privatrecht kommt es zwischen Parteien, die sich die langen Gerichtswege ersparen wollen, immer häufiger zur Einrichtung privater Schiedsgerichte – ein Zeichen dafür, dass das staatliche System den Anforderungen nicht mehr entspricht. Die staatliche Gerichtsbarkeit sollte aber nicht zum Residuum derjenigen werden, die sich nichts Besseres leisten können. Dasselbe gilt im Verwaltungsrecht. Landesverwaltungsgerichte sollten einen flächendeckenden Rechtsschutz rasch und effizient bieten.

Die Demokratie

Das demokratische Prinzip ist in Österreich primär in Form der repräsentativen Demokratie verankert. Neue Formen der direkten Demokratie bedürfen zumindest auf Bundesebene einer Verfassungsänderung. Dazu kommt, dass der Verfassungsgerichtshof die bestehende Orientierung der Bundesverfassung am repräsentativen Modell als wesentlichen Inhalt des demokratischen Prinzips versteht. Damit ist die repräsentative Demokratie praktisch einbetoniert. Volksgesetzgebung verzieht nach dieser Auffassung das demokratische Prinzip der Bundesverfassung.² Welch Widerspruch in sich selbst! Man kann zweifellos geteilter Auffassung darüber sein, ob man dem Volk die Gelegenheit geben will, Gesetzgebung selbst auszuüben. Die direkte Demokratie bleibt trotzdem zentrales Thema einer Verfassungsreform. Warum nicht die Möglichkeit eines Votoreferendums ins Auge fassen? Warum nicht die Möglichkeit einer zwingenden Volksabstimmung über Volksbegehren, die von einer großen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern unterstützt werden, vorsehen?

Auch das Wahlrecht sollte Gegenstand der Diskussion werden. Das Briefwahlrecht ist ein

2 Vflg 16.241/2001.

Hebelung durch den Verfassungsgesetzgeber schützen? Andere Staaten schützen die Verfassung auf vielerlei Arten vor laufenden Modifikationen. In Australien bedarf jede Verfassungsänderung einer Volksabstimmung. Das Gleiche gilt in der Schweiz. Zudem ist die Mehrheit der Stimmberechtigten in mehr als der Hälfte der 26 Kantone erforderlich. In den Vereinigten Staaten bedürfen Verfassungsänderungen der Zustimmung von mindestens 75% der 50 Bundesstaaten. In Belgien muss sich das Parlament erst auflösen und Neuwahlen durchführen, bevor es die Verfassung ändert.¹

Der Rechtsstaat

Diffiziler ist schon die Beurteilung der Frage, welche Reformen im rechtsstaatlichen Prinzip anstehen. Ich habe eine gewisse Scheu, den Wortlaut des Legalitätsprinzips anzulasten. Die Formulierung, wonach die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf (wie auch die Gerichtsbarkeit), ist ein Grundsatz, an dem es nichts zu rütteln geben sollte.

Die Gesetzesflut wird vielmehr von einer legislatischen Unkultur in der Gesetzesvorbereitung, die der Vollziehung jeglichen Spielraum nehmen will und die vom Determinierungsprinzip weichen lassen ist, als vom Legalitätsprinzip hervorgerufen. Ob man dem mit einer Verfassungsänderung beikommen kann? Was wäre gewonnen, wenn statt dem Gesetzgeber der Bundesminister oder die Landesregierung durch Rechtssetzung dasselbe Dickicht an Rechtsvorschriften schaffen würde, wie wir es jetzt schon vor uns haben? Wenn wir die Gesetzesflut bekämpfen wollen, müssen wir uns mit dem Gedanken anfreunden, dass die Vollziehung mehr Spielraum erhält, also jedes einzelne Organ in einer Gemeinde oder einer Bezirkshauptmannschaft!

Ein weites Feld des Reformbedarfs eröffnen auch die Grundrechte. Der Grundrechekatalog müsste legislativ bereinigt werden. Vieles ist, bedingt durch die Europäische Union, die Europäische Menschenrechtskonvention und andere internationale Entwicklun-

1 Art. 195 der Koordinierten Verfassung Belgiens v 17. 2. 1994.

Österreich-Konvent

Uralt-Thema, das schon längst von anderen Fragestellungen überlagert ist, wie E-Voting und E-Partizipation. Sollten wir nicht auch im Verfassungsrecht endlich die Existenz des Internets zur Kenntnis nehmen und darüber nachdenken, welche Möglichkeiten der Teilnahme am politischen Leben dieses Medium eröffnet?

Bundesstaat

Das komplexeste Problem stellt zweifellos der Bundesstaat dar. Die Reformbedürftigkeit ist unbestritten, allein in welche Richtung?

Das gelegentlich propagierte Modell einer Konzentration der Gesetzgebung beim Bund, der eine weit gehende Übertragung der Vollziehung an die Länder gegenüber gestellt wird, ist zu simpel. In der Vereinhaltung der Gesetzgebung gingen regionale Gestaltungsspielräume verloren, verlor die Länder die Möglichkeit, den spezifischen Verhältnissen angepasste Regelungen zu treffen, und fände eine Untarisierung und Nivellierung auf einem Niveau statt, das bestenfalls Mittelmaß ist. Innovationsfähigkeit und Wettbewerb würden verunmöglicht. Einheitlichkeit würde über Differenz, Untarisierung über Pluralismus siegen.

Dieser Verlust der Eigenständigkeit könnte nicht mit der Übertragung von Vollziehungszuständigkeiten kompensiert werden. Die angeblich „selbständige“ Landesvollziehung wäre unter solchen Rahmenbedingungen nur eine Vollziehung unter der intensiven Steuerung durch den Bund und würde wenig Anreize für Effizienz bieten.

Verteilung der Gesetzgebungsaufgaben

Die durch die eigenständige Landesgesetzgebung hervorgerufenen Differenzierungen sind bei gut ausanteriorer Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, die auch auf die Zuständigkeiten der Europäischen Union Rücksicht nimmt, nicht nur demokratisch sinnvoll, sondern effizient. Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten müsste der Frage Rechnung tragen, ob Differenzierung Sinn macht und ob sie dem föderalistischen Wettbewerb dienen kann. Das ist bei praktisch allen raumbezogenen Zuständigkeiten der Fall. Es

2 Vflg 16.241/2001.

Österreich-Konvent

59

wären daher auch Materien wie das Forstrecht oder das Wasserrecht (derzeit Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung in Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung) in erheblichem Ausmaß der Föderalisierung zugänglich. Dadurch wären Zuständigkeiten, die sich zB auf den Warenverkehr mit bestimmten Produkten beziehen, auf der Bundesebene anzusiedeln, abgesehen davon, dass diese Aufgaben ohnehin von EU-Recht überlagert werden. Auch im Bereich der Organisation der sozialen Dienste, des Gesundheitswesens und des Bildungswesens ist föderaler Wettbewerb sinnvoll.

Ein Überdenken der Kompetenztypen wäre daher zweckmäßig. Eine Ziel- und Rahmengesetzgebung würde die Festsetzung gewisser Mindeststandards durch den Bund ermöglichen und andererseits Raum für Gestaltungsspielräume lassen.

- Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung

Die Modernisierung des Bundesstaates könnte an einer Reform der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung nicht vorbei gehen. Es käme zB in Betracht, das Vetorecht des Bundesrates gemäß Art 44 Abs 2 B-VG auszuweiten oder ein neues Verfahren im Sinne einer „Mitentscheidung“ der Länder zu entwickeln.

- Finanzverfassung

Eine Entflechtung des Systems des Finanzausgleichs, welche die Verantwortlichkeit der Gebietskörperschaften für die ihnen übertragenen finanziellen Mittel stärken würde, ist anzustreben. Auch die Stellung der Länder und Gemeinden im Finanzausgleich sollte gestärkt werden, da die bestehende De-facto-Auslieferung gegenüber dem Bund nicht zukunftsweisend ist. Die Frage der Steuerhoheit der Länder sollte wissenschaftlich noch vertieft geprüft werden – diesbezüglich scheinen noch zu wenig Erkenntnisse vorzuliegen.

- Vollzug in den Ländern
- Bundesgesetze sollten grundsätzlich von den Ländern vollzogen werden und begleitende

Regelungen sicherstellen, dass der Bund über die Handhabung der Gesetze und Durchführungsvorgängen informiert ist.

Das von der letzten Verwaltungsreform in Teilschritten verwirklichte Projekt der Konzentrierung von Zuständigkeiten bei den Bezirksverwaltungsbehörden sollte weiter geführt werden. Nach den Bezirksverwaltungsbehörden sollten in zweiter Instanz Landesverwaltungsgerichte entscheiden.

Als Grundsatz müsste gelten, Sonderbeförden des Bundes in den Ländern aufzulösen und ihre Aufgaben den Landesverwaltungen zu übertragen. Ausgenommen blieben die Einrichtungen des Militärs und die Exekutivapparate des Bundes.

- Stellung der Gemeinden

Die Gemeinden haben sich als wichtige Träger der Vollziehung und von Serviceleistungen gegenüber den Bürgern und Bürgern bewährt. Sie sind zu einem unentbehrlichen Bestandteil der Staatsorganisation geworden. Die Verfassung sollte der besonderen Rolle der Gemeinden dadurch Rechnung tragen, dass ihre Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung erweitert und ihre Stellung im Finanzausgleich gestärkt werden.

Ausblick: Eine neue Bundesverfassung und die Europäische Union

Gerade die Erfahrungen mit dem Europäischen Verfassungskonvent machen deutlich, dass es keinen Sinn macht, die Erwartungen in schwindelerregende Höhen zu treiben. Nationales Verfassungsrecht hat im Zeitalter der Europäischen Union an Bedeutung verloren. Das Bewusstsein dieser Tatsache hilft vielleicht über die eine oder andere Schwierigkeit des Konvents hinweg. Die Europäische Union macht den österreichischen Staatsaufbau mit Bund, Ländern und Gemeinden, gewiss nicht überflüssig, aber durchaus reformbedürftig. Wenn es also gelingt, ein Verfassungswerk zu schaffen, das sich harmonisch in die Europäische Verfassungsarchitektur einfügt, ist viel erreicht.