

Die österreichische Verfassung – Von der Entstehung zur Notwendigkeit einer Reform

Politikwissenschaft / 2011

Robin Rühling, M.A.

Friedrich-Schiller-Universität Jena · Historische Studienarbeit

Überarbeitete Archivfassung: neutrales Deckblatt, private Kontaktdaten entfernt.

Entstehungsstand der Arbeit; keine Aktualisierung der damaligen Literatur und Aussagen.

Inhalt

Seite

1.	Einleitung	1
2.	Die Verfassung Österreichs	2
2.1	Historie und Erste Republik	2
2.2	Verfassungsbruch und Zweite Republik	5
2.3	Struktur und Merkmale	8
3.	Die Verfassung Österreichs und die Europäische Union	10
3.1	Beitritt zur Europäischen Union	10
3.2	Konsequenzen – Europäisierung der österreichischen Verfassung	11
4.	Die Verfassung Österreichs – Notwendigkeit einer Reform	15
4.1	Reformbestrebungen	15
4.2	Der Österreich-Konvent	15
5.	Fazit	17
6.	Literaturverzeichnis	19

1. Einleitung

Eine Verfassung stellt die grundlegenden Spielregeln für Politik und Gesellschaft bereit. Dabei entrückt sie sich nicht der Gesellschaft, sondern stellt ihrerseits vielmehr ein von gesellschaftlichen Veränderungen beeinflusstes Objekt dar. Das gegenwärtige Verfassungsrecht ist somit nichts anderes, als die zur Norm geronnene geschichtliche Bewegung der Gesellschaft in all ihren Widersprüchen. In dieser Sichtweise stellt der gegenwärtige Rechtszustand keinen Endpunkt dar, sondern vielmehr einen permanent in Veränderung begreifbaren Zustand in einem gesellschaftlichen Entwicklungsprozess.¹

Im Mittelpunkt des österreichischen Bundesverfassungsrechts steht das BundesVerfassungsgesetz aus dem Jahre 1920 in der Fassung von 1929 (B-VG), das seit seiner Wiederverlautbarung mehr als fünfzigmal novelliert worden ist. Am Anfang des 21. Jahrhunderts schwankten die Einschätzungen der österreichischen Verfassung zwischen „Ruine“ (Hans R. Klecatsky) und „Eine Verfassung muss nicht schön sein“ (Andreas Khol).² Schlagworte wie Zersplitterung, Unübersichtlichkeit und Überhäufung mit Details füllten die Kritik und die Diskussionsgegenstände rund um das österreichische Verfassungsrecht. Aber wie begründet sich eine solch massive Kritik an der österreichischen Verfassung? Welche Marksteine in der Historie der Republik Österreich haben die Bundesverfassung in welcher Weise beeinflusst? Warum konnte eine Verfassung, die seit 1920 existent ist, scheinbar nicht den Gegebenheiten ihrer Zeit angepasst werden können? Dies ist der zentrale Leitgedanke, der dieser Arbeit zu Grunde liegt.

Es erleichtert das Verständnis eines politischen Systems im Allgemeinen und einer Verfassung im Speziellen, wenn man nach der historischen Konstellation fragt, in der diese entstanden und nach den Einflüssen, die sie prägten. Zu diesem Zweck wird im ersten Kapitel die historische Entwicklung des österreichischen Bundesverfassungsrechts näher beleuchtet. Die Entwicklung von Normen und Demokratie werden dabei im Zusammenhang zu den gesellschaftlichen Entwicklungen der jeweiligen Zeit betrachtet. Im zweiten Abschnitt dieser Arbeit wird einer der bedeutendsten Marksteine in der Geschichte der Republik

¹ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 120f.

² Vgl. Adamo, Ludwig, Eine neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform, Wien 2004, S. 6.

Österreich Gegenstand der Untersuchung sein und aufzeigen, in welchem Maße der Beitritt zur Europäischen Union die Bundesverfassung Österreichs tangierte. Um die Notwendigkeit sowie die Möglichkeit und die Aussicht auf eine umfassende Reform zu erörtern, wird dann schließlich im letzten Kapitel der Österreich-Konvent als das umfangreichste Reformvorhaben in der Geschichte Österreichs das Thema der Untersuchung sein.

2. Die Verfassung Österreichs

2.1 Historie und Erste Republik

Der Verfassungsstaat wurde im Zeitraum vom aufgeklärten Absolutismus bis zur bürgerlichen Revolution und der in ihr und ihrem Gefolge erreichten Einrichtung des konstitutionellen Rechtsstaates geschaffen. Er bildete somit das Ergebnis des Emanzipationskampfes des Bürgertums und war durch die Hochblüte und den Verfall des politischen Liberalismus und den Privilegienparlamentarismus gekennzeichnet.³

Mit der Revolution von 1848 begann die Herausbildung der für den bürgerlichen Staat charakteristischen Institutionen und Strukturen, insbesondere einer Verfassung, eines Parlaments, kommunaler Selbstverwaltung und politischer Freiheitsrechte. Die Revolutionsbewegung legte mit ihrem „Kremsierer Verfassungsentwurf“ in dieser Zeit den Grundstein für die, in der Hochblüte des politischen Liberalismus und damit verbundenen Umwandlung des Habsburgerreiches in eine konstitutionelle Monarchie, durchgesetzte Verfassungsreform von 1867, die in ihrer inhaltlichen Ausrichtung den Interessen des mit dem höfischen Adel verbündeten Bürgertums entsprach.⁴ Die daraus resultierenden Staatsgrundgesetze von 1867, wovon das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (Grund- und Freiheitsrechte) noch heute gilt, die Schaffung des Reichsgerichts (1868) mit seinem Nachfolger, dem Verfassungsgerichtshof (1919) und des Verwaltungsgerichtshofs (seit 1875) bilden schließlich die Marksteine zur Entwicklung einer gültigen Verfassung und

³ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 121.

⁴ Vgl. ebd., S. 122.

eines Rechtsstaates.⁵ Diese Neuordnung der Verfassung stellte im Zusammenhang mit einem ebenfalls neu geschaffenen Vereins- und Versammlungsrecht eine formale Plattform für den Kampf um politische Partizipationsrechte in der weiteren Entwicklung der Habsburgermonarchie dar. So traten in den ausgehenden achtziger und neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts die Massen des Bürgertums als politische Faktoren in Gestalt der politischen Parteien dauerhaft und organisiert in Erscheinung.⁶ In diesen sich bis 1918 erstreckenden Zeitraum fällt die schrittweise Beseitigung subjektiv differenzierter Beschränkungen politischer Partizipationsrechte im Rahmen der Verfassungsordnung und führte schließlich zum Prozess der Herausbildung der politischen Demokratie in der Realverfassung, die vor 1918 nur partiell Eingang in die geschriebene Verfassung gefunden hatte.⁷

Mit der Konstitution des neuen Staates Deutschösterreich, wie sich die neu gegründete Republik zunächst nannte, im November 1918, als direkten Nachfolger des Habsburgerstaates, wurde die Rechtskontinuität gegenüber der alten österreichischen Verfassung unterbrochen und erfolgte daher auf revolutionärer Basis – in diesem Zusammenhang und vor allem vom juristischen Standpunkt aus gesehen, ist Revolution aber als nichts anders als der Bruch der Rechtskontinuität zu verstehen, ohne äußeren Kampf und Blutvergießen.⁸ Am 12. November 1918 wurde das „Gesetz über die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt“ von der Provisorischen Nationalversammlung beschlossen, das als das Gründungsdokument der Republik Österreich angesehen werden kann.⁹ Im Hinblick auf die Entwicklung von Verfassung und Demokratie konstituierte sich die neue Republik als stark parlamentarisch geprägtes System, wobei Differenzierungen und Beschränkungen der subjektiven Beteiligungsrechte, die die Monarchie überdauert hatten, bereits im Gründungsprozess beseitigt wurden.¹⁰ Der politische Emanzipationskampf der Arbeiterbewegung vollendete also mit der Gründung der Republik den bürgerlichen Staat in Gestalt eines Parlamentarismus,

⁵ Vgl. Welan, Manfred, Österreichs Weg zum Rechtsstaat, in: Demokratiezentrum Wien, (http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/welan_rechtsstaat.pdf) am 10.03.2011), S. 1.

⁶ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 122f.

⁷ Vgl., ebd., S. 123.

⁸ Vgl. Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan, Das politische System Österreichs und die EU, 2. Aufl., Wien 2010, S. 40f.

⁹ Ebd., S. 41.

¹⁰ Vgl. ebd. S. 42.

der den vom Bürgertum erkämpften Rechtsstaat durch die Gleichheit des allgemeinen Wahlrechts auf eine neue Stufe hob. Während der revolutionären Nachkriegskrise von 1918/19 setzten sich so die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie gegen ständestaatliche und rätedemokratische Konzeptionen durch und prägten schließlich die Verfassung von 1920.¹¹

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) vom 1. Oktober 1920 bildete einen weiteren Markstein in der Entwicklung der österreichischen Verfassung und steht in seiner Fassung von 1929 bis heute im Mittelpunkt des österreichischen Bundesverfassungsrechts.¹² Durch das B-VG von 1920 wurde dem nunmehrigen Nationalrat eine zweite Kammer in Form des Bundesrates gegenübergestellt sowie die Funktion des Bundespräsidenten geschaffen. Direktdemokratische Einrichtungen wurden aber im Ringen um die Bundesverfassung von keiner der beiden Großparteien stark befürwortet. So sah die Versammlung zwar eine Volksabstimmung vor, die aber vom Willen des Nationalrates abhängig sein sollte. Nur die „Gesamtänderung der Bundesverfassung“ sollte obligatorisch einer Volksabstimmung unterworfen werden müssen. Das Volksbegehren als weitere Form unmittelbarer Demokratie bildet ebenso nur ein Recht auf Gesetzesinitiative und bindet die Repräsentativkörperschaften in inhaltlicher Hinsicht nicht.¹³

Wie bereits erwähnt, waren die Jahre 1918 bis 1920, in denen die Bundesverfassung geschaffen wurde, keineswegs durch gesellschaftliche Harmonie geprägt – die regionalen Gegensätze waren beträchtlich, die sozialen Spannungen enorm. Ein Bürgerkrieg konnte nur durch das mäßigende Einwirken der Sozialdemokratie auf die Bürgerschaft verhindert werden.¹⁴ Eine Folge dessen war der soziale Abstieg des Mittelstandes, der schon während des Ersten Weltkrieges eingesetzt hatte und in der Verelendung breiter Schichten des Kleinbürgertums mündete. Für die Heimwehrorganisationen und die NSDAP sollten diese Teile der Bevölkerung in weiterer Folge die ideale Rekrutierungsbasis bilden, was auch der im Jahre 1923, durch die

¹¹ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 123.

¹² Vgl. Hrnecir, Marcus/ Urbanek, Sigrid, Der demokratische Rechtsstaat Österreich. Allgemeine Darstellung der österreichischen Rechtsordnung und Grundprinzipien der Bundesverfassung, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/hrnecir.pdf>> am 10.03.2011), S. 1.

¹³ Vgl. Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan, Das politische System Österreichs und die EU, 2. Aufl., Wien 2010, S. 42f.

¹⁴ Vgl. Jabloner, Clemens, Prägende Elemente der Bundesverfassung. Ein Diskussionsbeitrag, in: Demokratiezentrum Wien, (<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/jabloner_verfassung.pdf> am 10.03.2011), S. 2.

Sozialdemokratische Partei, gegründete Republikanische Schutzbund nicht verhindern konnte.¹⁵ In der Folge dieser Erstarkung konnte schließlich im Jahre 1929, unter dem Druck der faschistischen Heimwehren, die Bundesverfassung dahingehend novelliert werden, dass deren autokratisches Element, der Bundespräsident, gegenüber dem Parlament gestärkt wurde. So war er von nun an vom Volk zu wählen und erhielt wesentlich erweiterte Kompetenzen.¹⁶ Die Demokratiediskussion der Ersten Republik war somit stark von den Angriffen autoritärer Konzeptionen geprägt.

2.2 Verfassungsbruch und Zweite Republik

Während die Verfassungsreformbestrebungen im Jahr 1929 noch nicht in dem von ihren Betreibern gewünschten Ausmaß zur Etablierung autoritärer Tendenzen und somit zur Änderung der politischen Struktur geführt hatten, wurde das Zusammenfallen von ökonomischer und politischer Krise im Jahr 1932 der Ausgangspunkt, der zur Etablierung einer neuen Herrschaftsform im Jahre 1934 führte.¹⁷

Die Weltwirtschaftskrise am Anfang der 1930er Jahre führte zum Anstieg der Massenarbeitslosigkeit und somit zum erneuten Erstarken der Heimwehren, die vor allem für den äußerlichen Einfluss durch das faschistische Italien und Nazi-Deutschland sehr empfänglich waren.¹⁸ Die Christlichsoziale Partei sah sich während dieser Entwicklung im zunehmenden Maße in einen Zweifrontenkampf gegen das sozialdemokratische Lager und gegen den erstarkenden Nationalsozialismus gedrängt. Der Rücktritt von drei Präsidenten des Nationalrates wegen einer Verfahrensfrage am 4. März 1933 wurde schließlich von der Regierung zum Anlass genommen, das Parlament aus dem politischen Prozess auszuschalten, die Verfassung zu suspendieren und auf der Basis des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes aus dem Ersten Weltkrieg zu

¹⁵ Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan, Das politische System Österreichs und die EU, 2. Aufl., Wien 2010, S. 43.

¹⁶ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 124.

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Vgl. Gerlich, Peter/ Campbell, David F.J., Austria: From Compromise to Authoritarianism, in: Berg-Schlosser, Dirk/ Mitchell, Jeremy (Hrsg.), The Conditions of Democracy in Europe 1919-39, London 2000, S. 55.

regieren.¹⁹ Am 1. Mai 1934 wurde mit einer Kundmachung der Bundesregierung die Verfassung 1934 verkündet. In der Präambel zur Verfassung 1934 heißt es: „Im Namen Gottes, des Allmächtigen, von dem alles Recht ausgeht, erhält das österreichische Volk für seinen christlichen, deutschen Bundesstaat auf ständischer Grundlage diese Verfassung“.²⁰ Das Recht ging also im Sinne dieser Verfassung nicht mehr vom Volk aus, sondern von Gott – wie vor der Aufklärung. Allgemeine Wahlen im parlamentarischen Sinn waren nicht vorgesehen; das gesetzgebende Organ wurde zum Teil autoritär vonseiten der Regierung und des Bundespräsidenten eingesetzt.²¹ Die parlamentarische Demokratie war in Österreich also seit dem 4. März 1933 ausgeschaltet. Nach der Okkupation stand Österreich vom 13. März 1938 bis April 1945 unter der Herrschaft des Deutschen Reiches und war an der Ausübung seiner Staatsgewalt gehindert.²²

Die politischen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Entstehung der Zweiten Republik waren maßgebliche Ursachen für die Entstehung eines besonderen politischen Systems Österreichs, wobei sich der parteienstaatliche Parlamentarismus nach 1945 unbestrittener als in der Ersten Republik durchsetzte. Die politischen Parteien fungierten, ähnlich wie in der Ersten Republik, als Staatsgründer. So einigten sich Sozialdemokraten, Christlichsoziale und Kommunisten auf die Bildung einer Provisorischen Regierung unter Dr. Karl Renner und der Proklamation der Unabhängigkeit Österreichs.²³ Da man nach der Befreiung Österreichs rasch handeln musste, erschien es durchaus zweckmäßig, dass die wiedererstandene (Zweite) Republik, in ihrer konstitutionellen Ordnung an die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 anknüpfte, deren ursprünglich stark parlamentszentrierter Inhalt sich durch die Verfassungsänderung von 1929 in eine parlamentarische Republik mit präsidentialen Elementen gewandelt hatte.²⁴ Bezüglich dieser Verfassungsfrage bestanden jedoch Kontroversen unter den Parteien. Der Kompromiss bestand schließlich darin, dass man für eine kurze

¹⁹ Vgl. Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan, Das politische System Österreichs und die EU, 2. Aufl., Wien 2010, S. 46f.

²⁰ Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 125.

²¹ Vgl. ebd.

²² Vgl. Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan, Das politische System Österreichs und die EU, 2. Aufl., Wien 2010, S. 49.

²³ Vgl. ebd. S. 50.

²⁴ Vgl. Neisser, Heinrich, Demokratiereform in Österreich: Potentiale und Instrumente, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/neisser.pdf>> am 10.03.2011), S. 3.

Übergangszeit eine straffe zentralistische Verfassung beschloss, an die automatisch die Wiederherstellung der Zustände, wie sie bis 1933 bestanden hatten, anschloss. Über Verfassungsänderungen und einen etwaigen Neubau der Verfassung sollte erst auf dem gesicherten Boden der republikanischen Verfassung beraten werden.²⁵ Nach dem Staatsvertrag vom 15. Mai 1955, in dem Österreich als ein souveräner, unabhängiger und demokratischer Staat durch die Alliierten und die assoziierten Mächte anerkannt wird, wurde am 26. Oktober 1955 das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs beschlossen. Österreich erklärt darin „zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit [...] aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität“.²⁶ Im Konstituierungsprozess der Zweiten Republik fand somit, ausgehend von der Unabhängigkeitserklärung vom 27. April 1945 bis hin zum Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 und dem Neutralitäts-B-VG, auf der Basis der Verträge mit den Alliierten, die Normierung von Verfassungsbestimmungen statt. Diese ergänzten die Verfassung um wesentliche Staatszielbestimmungen: Den Antifaschismus, die Unabhängigkeit, konkret auch das Anschlussverbot und die immerwährende Neutralität.²⁷

Bis 1955 war die österreichische Staatsgewalt durch die Herrschaft der Besatzungsmächte institutionellen und faktischen Einschränkungen unterworfen. Weitgehende Freiheit erlangte Österreich schließlich, weil es gesellschaftlich und wirtschaftlich westorientiert war, sowie auf Grund der Zusicherung einer Politik der immerwährenden Neutralität.²⁸ Die Politik der ersten zwei Dekaden der Nachkriegszeit wurde durch das System der ersten Großen Koalition (1945-1966) zwischen ÖVP und SPÖ geprägt. Charakteristisch waren das Fehlen einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle und der Mangel an programmatischen Alternativen. Die politischen Lager waren aber gefestigt und sicherten so eine organisatorische und kulturelle Kontinuität.²⁹ Die zweite Große Koalition (1987-

²⁵ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 127.

²⁶ Vgl. Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan, Das politische System Österreichs und die EU, 2. Aufl., Wien 2010, S. 51f.

²⁷ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 128.

²⁸ Vgl. Gehler, Michael, Die Zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt. Historischer Überblick (1945-2005), in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 36.

²⁹ Vgl. Neisser, Heinrich, Demokratiereform in Österreich: Potentiale und Instrumente, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/neisser.pdf>> am 10.03.2011), S. 4.

2000) bezeichnete sich als „Koalition neuen Stils“. Ihre abwartende Haltung ließ aber im Ergebnis demokratiepolitische Dynamik vermissen. So scheiterte der Anlauf zu einer essentiellen Wahlrechtsreform und die Instrumente der direkten Demokratie wurden nur teilweise oder eher marginal verbessert. Im Zuge des Wandels der politischen Kultur in den 1980er Jahren schrumpfte die Lagerkultur; die traditionellen Bindungen der Wähler nahmen ab; die politische Mobilität nahm zu. Die Etablierung eines Mehr-Parteien-Systems zu Beginn der 1990er Jahre führte schließlich wieder zu einer Verlebendigung des Parlamentarismus – bis zum Beitritt zur Europäischen Union wurden aber keine strukturellen Änderungen in dieser Phase der Zweiten Republik bewirkt.³⁰

3.3 Struktur und Merkmale

Das geltende Bundesverfassungsrecht besteht aus etwa 1300 Rechtsnormen im Verfassungsrang, die innerhalb von eineinhalb Jahrhunderten entstanden sind. Dazu zählen Verfassungsgesetze des Bundes, die außerhalb des B-VG geregelt sind, Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, verfassungsändernde Staatsverträge, Verfassungsbestimmungen in gesetzesändernden Staatsverträgen sowie Gliedstaatsverträge nach Art. 15a B-VG.³¹ Aber auch Normen aus der Zeit der Monarchie, wie zum Beispiel das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger von 1867, zählen zu den bestehenden Rechtsnormen. Diese Rechtsnormen sind formal gleichrangig – de facto kommt dem B-VG von 1920 in der Form von 1929 der Status einer Verfassungsurkunde zu. Im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung kommt der Verfassung der Status der obersten Norm zu. Hierin kann man im österreichischen Verfassungsrecht eine Reihe von grundlegenden Prinzipien, also Grundsätzen oder Baugesetzen erkennen, die aber nicht formal als solche kenntlich gemacht sind.³² Diese leitenden Grundprinzipien stellen die höchstrangigen Rechtsvorschriften im Stufenbau der Rechtsordnung dar und bilden eben in ihrer Gesamtheit die verfassungsrechtliche Grundordnung. Im

³⁰ Vgl. ebd., S. 5.

³¹ Vgl. Seha, Esther, Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: FÖDOK 33, Innsbruck 2010, S. 50.

³² Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 130.

Einzelnen betrachtet sind dies: das demokratische Prinzip, das republikanische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip, das gewaltentrennende Prinzip und das liberale Prinzip.³³

Art. 1 B-VG legt das demokratische Prinzip programmatisch fest. Im Wesentlichen besagt es, dass der politische Entscheidungsprozess, das Zustandekommen allgemeinverbindlicher Normen, auf das Volk zurückführbar sein muss. Für den Großteil dieses Entscheidungsprozesses ist dabei Mittelbarkeit vorgesehen – gewählte Repräsentativkörperschaften entscheiden an Stelle des gesamten Volkes.³⁴ Das österreichische Verfassungsrecht kennt zudem aber auch Instrumentarien der direkten Demokratie. So ist das Volksbegehren als Recht des Bundesvolkes auf Gesetzesinitiative verankert; die Volksabstimmung dient als Möglichkeit für das Parlament, bestimmte Materien einer direkten Abstimmung durch das Volk zu unterziehen; und ferner die zwingende Volksabstimmung, wenn durch ein Gesetzesvorhaben eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkt würde. Das republikanische Prinzip ist ebenfalls in Art. 1 B-VG verankert und ist, vor allem aufgrund der Entstehungsgeschichte, als Ablehnung der monarchischen Staatsform konzipiert.³⁵ Das bundesstaatliche Prinzip ist in Art. 2 (1) B-VG verankert und bedeutet, dass die Staatsgewalten (Gesetzgebung und Vollziehung) auf verschiedene Organisationen – den Bund als Gesamtstaat und die Länder als Teilstaat – aufgeteilt sind. So sind Gesetzgebung und Verwaltung zwischen Bund und Ländern geteilt; die Gerichtsbarkeit ist ausschließliche Bundessache.³⁶ Die tatsächliche Kompetenzaufteilung und die reale Bedeutung der Länderkammer im Parlament lassen aber die Feststellung zu, dass das bundesstaatliche Prinzip in Österreich schwach ausgebildet ist und somit ein schwacher Föderalismus existent ist.³⁷ Das rechtsstaatliche Prinzip findet seine programmatische Festlegung in Art. 18 (1 und 2) B-VG. Neben dem formal-

³³ Vgl. Hrnčir, Marcus/ Urbanek, Sigrid, Der demokratische Rechtsstaat Österreich. Allgemeine Darstellung der österreichischen Rechtsordnung und Grundprinzipien der Bundesverfassung, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/hrncir.pdf>> am 10.03.2011), S. 3.

³⁴ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 131.

³⁵ Vgl. ebd., S. 131f.

³⁶ Vgl. Hrnčir, Marcus/ Urbanek, Sigrid, Der demokratische Rechtsstaat Österreich. Allgemeine Darstellung der österreichischen Rechtsordnung und Grundprinzipien der Bundesverfassung, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/hrncir.pdf>> am 10.03.2011), S. 7.

³⁷ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 132.

rechtsstaatlichen Element der Gesetze ergeben sich aus den geltenden Grundrechten auch bestimmte materielle Rechtsstaatsvorstellungen, wie Gerechtigkeit, Humanität, Freiheit, Ordnung und Friede.³⁸ Das gewaltentrennende Prinzip geht im österreichischen Verfassungsrecht von der organisatorischen Trennung der Staatsfunktionen, Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit und Verwaltung aus und hat seinen historischen Sinn im Schutz des Einzelnen vor Willkür und Übergriffen staatlicher Herrschaftsträger.³⁹ Das liberale Prinzip gewährleistet schließlich für bestimmte Bereiche eine Freiheit vom Staate. Es wird aus den Grund- und Freiheitsrechten der österreichischen Bundesverfassung abgeleitet, wie etwa das Recht auf freie Meinungsäußerung. Staatliche Eingriffe in bestimmte Güter werden somit ausgeschlossen, beziehungsweise eingeschränkt.⁴⁰ Ferner gibt es im österreichischen Verfassungsrecht eine Reihe von Verfassungsvorschriften mit grundlegender materieller Bedeutung, die als Zielbestimmungen oder Verfassungsaufträge bezeichnet werden. Zu diesen Staatszielen zählt unter anderem der Antifaschismus, als der Ausschluss faschistischer und nationalsozialistischer Bestrebungen aus der Rechtsordnung und dem realen politischen Leben, sowie das Staatsziel der immerwährenden Neutralität. Auch die Parteiendemokratie kann mittlerweile als Staatsziel angesehen werden, da das Parteiengesetz von 1975 die formelle Verankerung im Verfassungsrecht ermöglichte.⁴¹

3. Die Verfassung Österreichs und die Europäische Union

3.1 Beitritt zur Europäischen Union

Bereits Ende der 1980er Jahre intensivierte die Bundesregierung ihre Bestrebungen für einen Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, beziehungsweise zu der 1992, mit dem Vertrag von Maastricht, gegründeten Europäischen Union. Bereits relativ früh kristallisierte sich dabei die

³⁸ Vgl. ebd. S. 132f.

³⁹ Vgl. ebd. S. 133.

⁴⁰ Vgl. Hrnecir, Marcus/ Urbanek, Sigrid, Der demokratische Rechtsstaat Österreich. Allgemeine Darstellung der österreichischen Rechtsordnung und Grundprinzipien der Bundesverfassung, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/hrnecir.pdf>> am 10.03.2011), S. 7.

⁴¹ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 133.

Rechtsauffassung heraus, dass ein solcher Beitritt eine Gesamtänderung der Bundesverfassung nach Art. 44 (3) B-VG darstellt und eine obligatorische Volksabstimmung erforderlich machen würde.⁴² Mit der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 wurden die bundesverfassungsgesetzlich kompetenten Organe schließlich legitimiert den Staatsvertrag über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union zu unterfertigen. Aufgrund der tangierten Intensität einer Gesamtänderung der Bundesverfassung wurde somit erstmals – und bis dato das einzige Mal – eine obligatorische Volksabstimmung nach Art. 44 (3) B-VG notwendig und durchgeführt.⁴³ Dank des massiven Werbefeldzuges und den bereits seit Beginn der 1990er Jahre bestehenden Bemühungen der Bundesregierung, die Bevölkerung von der Notwendigkeit des EG/EU-Beitritts Österreichs zu überzeugen, gelang es die Bevölkerung zu überzeugen. So bejahten schließlich 66,6% den EU-Beitritt. Der Beitrittsvertrag trat am 1. Januar 1995 in Kraft.⁴⁴ Im direkten Bezug auf die österreichische Bevölkerung bleibt in der Summe aber der Befund eines eher schwach entwickelten europäischen Bewusstseins, speziell in den emotionalen Tiefenschichten. Die Entscheidung für die EU-Mitgliedschaft war und ist dementsprechend eine primär von rational-pragmatischen Überlegungen getragene.⁴⁵

3.2 Konsequenzen – Europäisierung der österreichischen Verfassung

Die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union brachte den Eintritt in ein übergeordnetes politisches System. Das EU-Recht genießt dabei Vorrang gegenüber nationalem Recht und nationalem Verfassungsrecht. Die Mitgliedsländer unterwerfen sich also der Rechtssprechungshoheit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der das von den Organen der EU gesetzte

⁴² Vgl. ebd. S. 128.

⁴³ Vgl. Gschiegl, Stefan/ Ucakar, Karl, EU und Rechtssetzung in Österreich, in: Pfefferle, Roman/ Schmidt, Nadja/ Valchars, Gerd (Hrsg.), Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich, Wien 2010, S. 20f.

⁴⁴ Vgl. Gehler, Michael, Die Zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt. Historischer Überblick (1945-2005), in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 45f.

⁴⁵ Vgl. Ullrich, Peter A., Einstellung der Österreicher zur EU, in: Neisser, Heinrich/ Puntschner Riekmann, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002, S. 78.

Recht sowie das EU-Verfassungsrecht letztverbindlich interpretiert.⁴⁶ Der Begriff der Europäisierung meint also die Anpassung nationaler Institutionen und Strukturen an supranationale Politik. Europäische Ziele werden somit Elemente der Entscheidungsfindung.

Die mit der Volksabstimmung intendierte Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutet im rechtlichen Sinne, dass mindestens eines der Grundprinzipien des B-VG in maßgeblicher Weise berührt wird. Mit dem Beitritt zur EU wurden gleich mehrere anerkannte Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung verändert, nämlich: das demokratische Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip und das bundesstaatliche Prinzip. Die Gesamtänderung der Bundesverfassung liegt eben vor allem darin begründet, dass mit dem Inkrafttreten des Beitritts das gesamte Unionsrecht in Österreich Verbindlichkeit erlangte und sich Österreich diesem Recht der EU vorbehaltlos öffnete. Der bis zu diesem Zeitpunkt bestandene Text des Bundesverfassungsrechts kann somit nicht mehr im ursprünglichen Sinne verstanden werden, sondern muss unter dem Aspekt des europäischen Gemeinschaftsrechts korrigierend interpretiert werden.⁴⁷

Mit der Wirksamkeit des EU-Beitritts gilt das europäische Gemeinschaftsrecht als weitere Rechtsquelle neben dem innerstaatlichen Recht in Österreich. Es stellt eine autonome Rechtsordnung dar, weil sich ihre Geltung nicht aus dem staatlichen Recht ableitet und ihre Normen auch nicht in staatliches Recht umgewandelt werden müssen um innerstaatliche Wirkung zu entfalten.⁴⁸ Das Gemeinschaftsrecht beansprucht eine „unmittelbare Wirksamkeit“ und beinhaltet zudem einen Anwendungsvorrang gegenüber dem österreichischen Verfassungsrecht. Somit sind in der Praxis nicht nur die Gerichte, sondern auch die Verwaltungsorgane dazu angehalten, fallbezogenes staatliches Recht mit ebenfalls auf den Fall bezogenem Gemeinschaftsrecht zu überprüfen und im Einklang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht in einer Weise zu interpretieren, die auch eine Uminterpretation einschließt – zu Gunsten des

⁴⁶ Vgl. Falkner, Gerda, Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 82.

⁴⁷ Vgl. Öhlinger, Theo, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Neisser, Heinrich/ Puntcher Riekman, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002, S. 83f.

⁴⁸ Vgl. Berka, Walter, Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, Wien/ New York 1999, S. 191f.

Gemeinschaftsrechts.⁴⁹ Damit wird zwar die richterliche Rechtsfindung tendenziell ungebundener und macht eine dynamische Rolle des Richters unverzichtbar, wodurch eigentlich eine Aufwertung der Gerichte bewirkt wird. Diese Lockerung der Bindung der Gerichte an das staatliche Gesetz beeinträchtigt jedoch sowohl die demokratische Legitimation staatlichen Handelns, als auch die intendierte Rechtssicherheit. Da das Gemeinschaftsrecht in allen Sachbereichen der öffentlichen Aufgabenerfüllung mit staatlichem Recht verflochten ist, ergibt sich somit ein kompliziertes Zusammenspiel der Normen dieser Rechtsordnungen, wobei das Gemeinschaftsrecht aber eben den Anwendungsvorrang inne hat.⁵⁰ Das Gemeinschaftsrecht überträgt zudem auch auf alle staatlichen Organe eine Normenprüfungs- und Verwerfungskompetenz. Der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH), der traditionell das verfassungsrechtliche Normprüfungsmonopol inne hatte, ist also ebenso verpflichtet, innerstaatliches Recht im Einklang mit europäischem Gemeinschaftsrecht zu prüfen. Dem Verfassungsgerichtshof ist es folglich auch verwehrt, irgendeine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung nach Maßgabe der bestehenden verfassungsrechtlichen Grundrechte zu beurteilen, da das Gemeinschaftsrecht auch hier Anwendungsvorrang besitzt und nur der Europäische Gerichtshof über die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden befugt ist.⁵¹ Mit dieser Änderung durch den Beitritt zur Europäischen Union ist ein Stück österreichischer Verfassungstradition geschmälert worden und führte zur Reduktion der herausgehobenen Stellung des Verfassungsgerichtshofs.⁵² In Anbetracht des umfangreichen Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts wird deutlich, dass der Grundrechtsschutz für weite Teile des in Österreich geltenden Rechts, vor allem für den Bereich des Wirtschaftsrechts, nicht mehr allein vom österreichischen Recht abhängt und nicht mehr allein von Organen der österreichischen Rechtsordnung wahrgenommen wird. Diese Einbruchsstelle in den Grundrechtsschutz ist nur erträglich, weil auch im Recht der EU Grundrechte

⁴⁹ Vgl. Öhlinger, Theo, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Neisser, Heinrich/ Puntcher Riekman, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002, S. 85.

⁵⁰ Vgl. ebd. S. 86-88.

⁵¹ Vgl. Berka, Walter, Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, Wien/ New York 1999, S. 193, 195f.

⁵² Vgl. Öhlinger, Theo, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Neisser, Heinrich/ Puntcher Riekman, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002, S. 89.

gelten, die einen Grundrechtsschutz verbürgen, der im Prinzip mit den Standards des innerstaatlichen Grundrechtsschutzes vergleichbar ist.⁵³

Auf der bundesstaatlichen Ebene hat der EU-Beitritt dazu geführt, dass die Berechtigung selbstständiger Gesetzgebungskompetenzen der Länder sowie die Existenzberechtigung der Legislativen der Länder, der Landtage, in Frage gestellt werden. In der Tat bereitet die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien große Schwierigkeiten, da die Landesseite meist dem Bund den Vorrang lässt und die Praxis des Gemeinschaftsrechts oft kompliziert aufeinander abgestimmte Durchführungsregelungen des Bundes und der Länder erforderlich macht.⁵⁴ Die Europäische Union gilt bei der Umsetzung von Richtlinien als „Länderblind“. Wird ein Bundesland bei der Umsetzung von EU-Recht säumig, so geht die entsprechende Verantwortung mittels Devolution auf den Bund über. Dieser wird dann gegebenenfalls vom EuGH in einem Vertragsverletzungsverfahren zur Rechenschaft gezogen.⁵⁵ Die entstandene „doppelte Bindung“ des innerstaatlichen Gesetzgebers an das Gemeinschaftsrecht, als auch an das staatliche Verfassungsrecht gefährdet Durchführungsakte unter diesem Gesichtspunkt aber auch verfassungsrechtlich. Es dürfte aber falsch sein, die Länder selbst oder auch nur die Landtage in Frage zu stellen. Selbst wenn die selbstständigen Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf ein Minimum reduziert würden, wäre die Durchführung der Bundesgesetzgebung und ihre Anpassung an die regionalen Besonderheiten eine sinnvolle Aufgabe der Landtage, denn die Landtage bilden auf ihrer Ebene ein demokratisches Element, dass einerseits schwer ersetzbar, aber andererseits auch durchaus ausbaufähig erscheint.⁵⁶

Der Eintritt in die politische Union Europas, hat erhebliche Auswirkungen auf das politische System Österreichs zur Folge gehabt. Der Beitritt hat nicht nur die Grundprinzipien der Bundesverfassung verändert, sondern auch weitreichende

⁵³ Vgl. Berka, Walter, Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, Wien/ New York 1999, S. 193f.

⁵⁴ Vgl. Öhlinger, Theo, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Neisser, Heinrich/ Puntcher Riekman, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002, S. 91.

⁵⁵ Vgl. Gschiegl, Stefan/ Ucakar, Karl, EU und Rechtssetzung in Österreich, in: Pfefferle, Roman/ Schmidt, Nadja/ Valchans, Gerd (Hrsg.), Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich, Wien 2010, S. 28f.

⁵⁶ Vgl. Öhlinger, Theo, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Neisser, Heinrich/ Puntcher Riekman, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002, S. 91f.

Wirkung auf die verfassungsrechtliche Grundordnung sowie das gesamte Rechtssystem entfaltet. Die Bundesverfassung Österreichs ist aus Sicht des Gemeinschaftsrechts zu Unterverfassungsrecht degradiert worden und hat sich so dem Status einer Landesverfassung in einem Bundesstaat angenähert.⁵⁷ Die teilweise Verzahnung mit EU-Gemeinschaftsrecht verdeutlicht aber auch die Zersplitterung, Unübersichtlichkeit und Überhäufung mit Details der österreichischen Bundesverfassung und gab somit erneut den Anstoß zur Notwendigkeit einer umfassenden Reform.

4. Die Verfassung Österreichs – Notwendigkeit einer Reform

4.1 Reformbestrebungen

Die Verfassungsentwicklung spiegelt die Dynamik der Gesellschaft wider und ist nur im Kontext des jeweiligen historischen Entwicklungsprozesses zu verstehen, dessen Ausdrucksform sie ist. Einzelstaatliche Verfassungsordnungen können heute nicht mehr isoliert betrachtet werden, sondern nur mehr als Teil der internationalen oder interregionalen Gemeinschaft.⁵⁸ Betrachtet man die Diskussion über die Demokratie und die Verfassung Österreichs in der Gegenwart, so zeigt sich, dass neben dem formalen Bestreben einer Vereinheitlichung und der Herstellung ihrer Übersichtlichkeit, einschließlich einer Vereinheitlichung und Aktualisierung der Grundrechte, weiterhin die direkten politischen Beteiligungsrechte, der Ausbau der parlamentarischen Kontrollrechte und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern in Diskussion stehen.⁵⁹ Nachdem erste Forderungen zur Reform des Bundesstaates bereits in den fünfziger Jahren verlautet worden waren, misslang die umfassende Strukturreform Ende 1994 bei der Landeshauptleutekonferenz. Ebenso wurden zur Verfassungsrechtsbereinigung einige Versuche unternommen, die aber über den Status von Expertengutachten und internen Regierungspapieren nicht hinausgekommen sind. Der Reformbedarf ist somit angesichts der unverrichteten Reformvorhaben gleichermaßen konstant geblieben und wurde zudem durch neu hinzugekommene Elemente, aufgrund des EU-Beitritts, ergänzt, die schließlich

⁵⁷ Vgl. ebd. S. 93f.

⁵⁸ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 134.

⁵⁹ Vgl. ebd.

zur Initiierung eines weiteren Reformprozesses, dem Österreich-Konvent, führten.⁶⁰

4.2 Der Österreich-Konvent

Der Österreich-Konvent wurde durch eine politische Vereinbarung zwischen Nationalrat, Bundesrat, den Landtagen, der Bundesregierung, der Landeshauptleutekonferenz, dem Gemeindebund und dem Städtebund eingerichtet. Die Aufgabenstellung des Konvents wurde durch den Präsidenten des Nationalrates wie folgt formuliert: „Erarbeitung einer geschlossenen, in einer einzigen Rechtsvorschrift niedergelegten Bundesverfassung. Sie tritt an die Stelle der über 1.000 verstreuten Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen sowie der eigentlichen Bundesverfassung“ – und weiter: „Es sollte nicht um einzelne Artikel gehen, sondern um einen neuen Text, der die Grundsätze der Bundesverfassung vom Bundesstaatsprinzip über sozialen Rechtsstaat und Gemeindeautonomie enthalten sollte.“⁶¹ Das Ziel sei somit eine erneuerte Verfassungsurkunde mit etwa 150 Artikeln, die das gesamte Verfassungsrecht enthält und durch zwei bis drei Verfassungs-Nebengesetze ergänzt wird. Die Grundprinzipien (Baugesetze) der Verfassung bleiben aber unberührt.⁶²

Der Österreich-Konvent tagte von seiner Konstituierung am 30. Juni 2003 bis zum 31. Januar 2005.⁶³ Die Einsetzung des Österreich-Konvents wurde zunächst von einer nahezu enthusiastischen Aufbruchsstimmung begleitet, die im Verlauf der zähen Verhandlungen im Präsidium und in den Ausschüssen in eine eher nüchterne Grundstimmung umschlug. Neben einzelnen Textentwürfen wurde im Januar 2005 schließlich ein Textvorschlag für eine neue Bundesverfassung von Konventspräsident Franz Fiedler zur Diskussion ins Plenum eingebracht. Gemäß dem Erfordernis einer konsensualen Abstimmung konnte der Österreich-Konvent jedoch nicht mit einem einstimmig verabschiedeten Entwurf für eine reformierte

⁶⁰ Vgl. Seha, Esther, Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: FÖDOK 33, Innsbruck 2010, S. 51.

⁶¹ Vgl. Blümel, Barbara-Anita, Braucht Österreich eine neue Verfassung? Symposium zum 10-Jahres-Jubiläum des „Journal für Rechtspolitik“, in: ÖZP 32 (2003), S. 221.

⁶² Vgl. Blümel, Barbara-Anita, Österreich-Konvent – Die Umsetzung der Verfassungsrevision, in: Demokratiezentrum Wien, (<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/bluemel_oe_konvent4.pdf> am 10.03.2011), S. 2.

⁶³ Vgl. Seha, Esther, Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: FÖDOK 33, Innsbruck 2010, S. 53.

Verfassung beendet werden. Bei der letzten Sitzung des Konventsplenums am 31. Januar 2005 konnte keine Einigkeit hergestellt werden.⁶⁴ Die Beratungen endeten also mit der Verabschiedung eines Textvorschlags, für den jedoch, angesichts der Heterogenität der im Konvent vertretenen Meinungen, kein Konsens erzielt werden konnte.⁶⁵ Die Folge war eine politische Lagerbildung, die zum einen durch Experten verstärkt wurde, die sich in der Praxis de facto einer der beiden Volksparteien (ÖVP und FPÖ) zugehörig fühlten, zum anderen wurde die Polarisierung der inhaltlichen Positionen in den Sitzungen des Konventsplenums verstärkt. Einen dritten Faktor zur Stärkung der Lagerbildung, bildete die Tatsache, dass sich die politischen Entscheidungsträger in den Ausschüssen und im Plenum durch Nicht-Konventsmitglieder vertreten lassen konnten, was zusätzlich zur unklaren politischen Positionierung der Verhandlungspartner beitrug.⁶⁶ Im Jahre 2007 kam es dann immerhin zu einem offiziellen Entwurf als großen Schritt, der aus dem Regierungsprogramm die Verfassungsbereinigung, die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichten und Kontrollreformen umsetzen will. Eine Wahlrechtsreform konnte ebenso als Erfolg verbucht werden und wurde bereits Verfassungsrecht. Sie betraf vor allem die Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre und die Einführung der Briefwahl.⁶⁷

Gemessen an der Zielsetzung des Österreich-Konvents, einen Textentwurf für ein modernes und bereinigtes Verfassungsdokument für das nachfolgende Gesetzgebungsverfahren vorzulegen, kann zusammenfassend lediglich das Scheitern des Jahrhundertprojekts Staatsreform konstatiert werden.⁶⁸ Bei näherer Betrachtung ergibt sich aber eine zwiespältige Bilanz des Österreich-Konvents. Wenngleich die festgelegten Ziele nicht erfüllt wurden, so kann man dem Konvent mitnichten unterstellen, er habe sich nicht intensiv mit den Inhalten der Verfassungsreform auseinandergesetzt. Im Gegenteil wurde vielmehr deutlich, wie schwierig die Arbeit, insbesondere die Bereinigung und Neuorganisation derart umfassender Verfassungsrechtsgrundlagen, ist. Erzielte Textvorschläge

⁶⁴ Ebd. S. 58.

⁶⁵ Vgl. Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006, S. 134.

⁶⁶ Vgl. Seha, Esther, Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: FÖDOK 33, Innsbruck 2010, S. 59.

⁶⁷ Vgl. Welan, Manfred, Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik, in: Mantl, Wolfgang (Hrsg.), Das politische System Österreichs im europäischen Kontext. Lebenszeugnisse österreichischer Vizekanzler und wissenschaftliche Analysen, Wien/ Köln/ Graz 2007, S. 24.

⁶⁸ Seha, Esther, Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: FÖDOK 33, Innsbruck 2010, S. 61.

sowie der Textentwurf von Konventspräsident Fiedler können somit als Erfolg für sich gewertet werden, die durchaus als Grundlage für weiterführende verfassungspolitische Verhandlungen dienen können. Gemäß dem angelegten Erfolgskriterium ist die österreichische Verfassungsreform durch den Österreich-Konvent jedoch gescheitert.⁶⁹

5. Fazit

Die Analyse der österreichischen Verfassung – ihrer Entstehungsgeschichte, den Marksteinen der Republik Österreich und der damit einhergehenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – hat gezeigt, dass die Bundesverfassung bereits in ihrer frühen Entwicklungsphase nicht den entsprechenden Gegebenheiten angepasst wurde, sondern lediglich erweitert wurde. Der Keim für die Zersplitterung wurde somit bereits bei der Erlassung des Bundes-Verfassungsgesetzes am 1. Oktober 1920 gelegt und ist aus zwei Gründen entstanden. So gab es von Anfang an besondere Verfassungsgesetze, die neben der Verfassung in Geltung gesetzt wurden. Außerdem schuf der Art. 44 (1) B-VG die Basis für Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen und in Staatsverträgen.⁷⁰ Mit dem Ende des Verfassungsbruchs und der Konstitution der Zweiten Republik erfolgten keine Verfassungsänderungen, sondern erneute Erweiterungen im Rahmen des Neutralitäts-B-VG und des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955. Auch die Etablierung eines Mehr-Parteien-Systems zu Beginn der 1990er Jahre beflügelte keine strukturellen Veränderungen und lies Reformbemühungen bereits in der Ausarbeitungsphase scheitern. Mit der Europäisierung der österreichischen Verfassung erfolgte keine Erweiterung im Verfassungssinn, sondern die Etablierung einer weiteren Rechtsquelle neben dem innerstaatlichen Recht in Österreich, die das österreichische Recht durch den Anwendungsvorrang des europäischen Gemeinschaftsrechtes tendenziell zu einer Landesverfassung degradierte. Die Reformbestrebungen des Österreich-Konvent haben schließlich deutlich gemacht, wie schwierig die Arbeit, insbesondere die Bereinigung und Neuorganisation derart umfassender

⁶⁹ Vgl. ebd.

⁷⁰ Vgl. Adamo, Ludwig, Eine neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform, Wien 2004, S. 7.

Verfassungsrechtsgrundlagen, ist. Der erzielte Textentwurf von Konventspräsident Fiedler kann in diesem Zusammenhang lediglich als Erfolg für sich gewertet werden.

Das geltende Bundesverfassungsrecht mit seinen etwa 1300 Rechtsnormen im Verfassungsrang, kann somit durchaus als zersplittert, unübersichtlich und überhäuft mit Details bezeichnet werden. Die Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen und Rahmenbedingungen fand ihre Erfüllung ausschließlich in Erweiterungen und nicht in Verfassungsänderungen. Die Notwendigkeit einer umfassenden Reform besteht auch trotz der bereits getätigten Reformbestrebungen in der Realverfassung Österreichs fort.

6. Literaturverzeichnis

Adamo, Ludwig, Eine neue Republik? Gedanken zur Verfassungsreform, Wien 2004.

Berg-Schlosser, Dirk/ Mitchell, Jeremy, The Conditions of Democracy in Europe 1919-39, London 2000.

Berka, Walter, Die Grundrechte: Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich, Wien/ New York 1999.

Blümel, Barbara-Anita, Braucht Österreich eine neue Verfassung? Symposium zum 10-Jahres-Jubiläum des „Journal für Rechtspolitik“, in: ÖZP 32 (2003), S. 217-223.

Blümel, Barbara-Anita, Österreich-Konvent – Die Umsetzung der Verfassungsrevision, in: Demokratiezentrum Wien, (<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/bluemel_oekonvent4.pdf> am 10.03.2011).

Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006.

Falkner, Gerda, Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006.

Gehler, Michael, Die Zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt. Historischer Überblick (1945-2005), in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006.

- Gerlich, Peter/ Campbell, David F.J., Austria: From Compromise to Authoritarianism, in: Berg-Schlosser, Dirk/ Mitchell, Jeremy, The Conditions of Democracy in Europe 1919-39, London 2000.
- Gschiegl, Stefan/ Ucakar, Karl, EU und Rechtssetzung in Österreich, in: Pfefferle, Roman/ Schmidt, Nadja/ Valchars, Gerd (Hrsg.), Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich, Wien 2010.
- Hrncir, Marcus/ Urbanek, Sigrid, Der demokratische Rechtsstaat Österreich. Allgemeine Darstellung der österreichischen Rechtsordnung und Grundprinzipien der Bundesverfassung, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/hrncir.pdf>> am 10.03.2011).
- Jabloner, Clemens, Prägende Elemente der Bundesverfassung. Ein Diskussionsbeitrag, in: Demokratiezentrum Wien, (<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/jabloner_verfassung.pdf> am 10.03.2011).
- Mantl, Wolfgang (Hrsg.), Das politische System Österreichs im europäischen Kontext. Lebenszeugnisse österreichischer Vizekanzler und wissenschaftliche Analysen, Wien/ Köln/ Graz 2007.
- Neisser, Heinrich, Demokratiereform in Österreich: Potentiale und Instrumente, in: Demokratiezentrum Wien, (<<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/neisser.pdf>> am 10.03.2011).
- Neisser, Heinrich/ Puntcher Riekman, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002.
- Öhlinger, Theo, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: Neisser, Heinrich/ Puntcher Riekman, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002.
- Pfefferle, Roman/ Schmidt, Nadja/ Valchars, Gerd (Hrsg.), Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich, Wien 2010.
- Seha, Esther, Verfassungspolitik in westeuropäischen Demokratien. Finnland, Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: FÖDOK 33, Innsbruck 2010.
- Ucakar, Karl, Verfassung – Geschichte und Prinzipien, in: Dachs, Herbert u.a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Manz/ Wien 2006.
- Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan, Das politische System Österreichs und die EU, 2. Aufl., Wien 2010.

- Ullrich, Peter A., Einstellung der Österreicher zur EU, in: Neisser, Heinrich/ Puntschner Riekmann, Sonja (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (= Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Bd. 26), Wien 2002.
- Welan, Manfred, Kontinuität und Wandel der Zweiten Republik, in: Mantl, Wolfgang (Hrsg.), Das politische System Österreichs im europäischen Kontext. Lebenszeugnisse österreichischer Vizekanzler und wissenschaftliche Analysen, Wien/ Köln/ Graz 2007.
- Welan, Manfred, Österreichs Weg zum Rechtsstaat, in: Demokratiezentrum Wien, (<http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/welan_rechtsstaat.pdf> am 10.03.2011).