POLITICUM 94

Steirisches Institut für Politik & Zeitgeschichte | SCHRIFTEN

ÖSTERREICH-KONVENT

Alexander CEH
Christopher DREXLER
Kristina EDLINGER-PLODER
Thomas EINWALLNER
Iris EISENBERGER
Franz FIEDLER
Heinz FISCHER
Michael FRANK
Gilbert FRIZBERG
Eva GLAWISCHNIG
Christoph GRABENWARTER
Elisabeth HÖDL
Herwig HÖSELE
Andreas KHOL
Waltraud KLASNIC
Karl KORINEK
Hermann KRÖLL
Manfred LIND
Reinhold LOPATKA
Bernd LUNGLMAYR
Josef MARKO
Marlies MEYER
Siegfried NAGL
Angela ORTHNER
Alfred PAYRLEITNER
Judith PFEIFER
Wilhelm PLAUDER
Klaus POIER
Albert POSCH
Sven PÖLLAUER
Reinhard RACK
Bernd SCHILCHER
Andreas SCHNIDER
Johann SEITINGER
Werner TESSMAR-PFOHL
Burkhard THIERRICHTER
Engelbert WASHIETL
Gerhart WIELINGER
Werner WURZBACH
Edith ZITZ

Editorial

Herwig Hösele/Klaus Poier

Staatsreform, Verfassungsreform, Demokratiereform sind politische Themen und Aufgaben, denen in der Steiermark und insbesondere in der Steirischen Volkspartei seit langem große Beachtung geschenkt werden. Im Rahmen des schon legendären „Modell Steiermark“, dessen Nachfolgeplattform „aktion vision“ und anderer Denkwerkstätten wurden auch zahlreiche inhaltliche Reformvorschläge ausgearbeitet und in die öffentliche Diskussion eingebracht. Das Steiermärkische Volksrechtegesetz ist ein Paradebeispiel dafür, dass beachtenswerte Akzente der Demokratiereform – auch gegen anfänglichen Widerstand – mit der nötigen Überzeugungsarbeit und Standfestigkeit durchaus erfolgreich umgesetzt werden können.

In den letzten Jahren wurden wieder verstärkt aus der Steiermark innovative Vorschläge der Reform des Staates bzw. des politischen Systems artikuliert, die nicht nur österreichweit, sondern auch international beachtenswerte Resonanz erfuhren. Diese Forderungen nach einer Modernisierung des österreichischen Föderalismus, nach einer Weiterentwicklung des Wahlrechts etc. führten – insbesondere angesichts der veränderten Rahmenbedingungen nach dem EU-Beitritt – bald zur Einsicht, dass keine punktuelle, sondern vielmehr eine grundlegende Reform der österreichischen Verfassung zweckmäßig und notwendig ist.

Aus diesen Gründen wurde in der Steiermark die Idee und die Forderung nach einem Österreich-Konvent, dessen Aufgabe eine solche grundlegende Reform der österreichischen Verfassung ist, von Anfang an propagiert und unterstützt. Erfreulicherweise kam es Anfang 2003 zu einem Konsens aller relevanten politischen Kräfte in Österreich über die Einsetzung des Österreich-Konvents. Am 2. Mai 2003 tagte das Gründungskomitee unter der Vorsitzführung von Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel. Am 30. Juni 2003 konstituierte sich im Parlament der Österreich-Konvent, als dessen Präsident der Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler fungiert. Mit sechs Mitgliedern ist die Steiermark im Österreich-Konvent stark vertreten.

Schon das Politicum 90 „Staatsreform“ beschäftigte sich vor zwei Jahren eingehend mit grundsätzlichen Fragen der Reform unseres Gemeinwesens. Das vorliegende Politicum 94 soll diese Ansätze fortführen und am Beginn der Arbeit des Österreich-Konvents den Wünschen und Erwartungen von Mitgliedern des Konvents, Politikern, wissenschaftlichen Experten, Journalisten, Verwaltungspraktikern, Repräsentanten verschiedener Gruppierungen, jungen Staatsbürgern etc. nachgehen. Den 40 Autorinnen und Autoren dieses Politicum gilt großer Dank, dass sie uns ihre interessanten und fruchtbringenden Beiträge zur Verfügung gestellt haben. Ganz bewusst haben wir die Beiträge in diesem Sinne auch alphabetisch gereiht.

Für das Erscheinungsbild, die bewährte Layoutierung und die redaktionelle Betreuung danken wir Herrn Edi Höller, Frau Mag. Christiane Kada und Frau Mag. Isabella Poier.

Der Österreich-Konvent ist eingesetzt. Dies ist zweifelsohne bereits ein großer Erfolg. Freilich sind wir noch lange nicht am Ziel. Es gilt, die österreichische Verfassung und den österreichischen Staat konsequent und adäquat zu erneuern, damit wir den Herausforderungen unserer Zukunft mit einem stabilen, aber auch innovativen rechtlichen Fundament entgegentreten können, auf dem effektive, flexible und zukunftsorientierte politische Entscheidungen möglich sind. Mit einer großen Zahl an Impulsen für die konkrete Gestaltung dieses Fundaments soll dieses Politicum einen Beitrag zur Arbeit des Österreich-Konvents leisten.

POLITICUM	Österreich-Konvent
Ausgabe Nr. 94	Inhalt und Autoren

5	Alexander CEH	Ein Kompromiss für das 21. Jahrhundert
7	Christopher DREXLER	Der Österreich-Konvent: Wird er den Kaffee wert sein, der dort getrunken wird?
9	Kristina EDLINGER-PLODER	Qualitätssicherung im Schulbereich als Forderung an den Österreich-Konvent
13	Thomas EINWALLNER	Österreich-Konvent – Österreichreform
17	Iris EISENBERGER Elisabeth HÖDL	„Genetisch bedingte Diskriminierung“ oder: Die Erwartungen an einen neuen Grundrechtskatalog
21	Franz FIEDLER	Der österreichische Weg zu einer neuen Bundes-Verfassung
23	Heinz FISCHER	Österreich-Konvent: Chancen und Risken
27	Michael FRANK	Suche nach dem radikalen Mut
31	Gilbert FRIZBERG	Schlanker Staat: Eine Chance für Österreich
35	Eva GLAWISCHNIG Marlies MEYER	Grüne Überlegungen zum Österreich-Konvent
39	Christoph GRABENWARTER	Das Gute bewahren, die Defizite beseitigen
41	Herwig HÖSELE	Verfassung 2005: win-win-Situationen als Erfolgsrezept
47	Andreas KHOL	Auf einem steinigen Weg zu einer neuen Bundesverfassung
49	Waltraud KLASNIC	Verantwortung zeigen und übernehmen
51	Karl KORINEK	In Erwartung einer Verfassungsrevision
53	Hermann KRÖLL	Stellung der Gemeinden in einer künftigen Bundesverfassung
55	Manfred LIND	Was soll und darf sich eine (Landes-)Verwaltung vom Österreich-Konvent erwarten?
59	Reinhold LOPATKA	„Turboschub mit Schlankheitskur“
63	Bernd LUNGLMAYR Judith PFEIFER	In schlechter Verfassung: Warum der Österreich-Konvent einen Jugendkonvent braucht
65	Josef MARKO Burkhard THIERRICHTER Werner WURZBACH	Der Österreich-Konvent aus der Sicht der Verwaltungsebene „Bezirkshauptmannschaft“
67	Siegfried NAGL	Die Stadt als Motor Österreichs erhalten
69	Angela ORTHNER	Österreich-Konvent – Ein ehrgeiziges Projekt für Österreich und seine Menschen
71	Alfred PAYRLEITNER	Österreich-Konvent: Bitte um offene Konflikte!

75 Wilhelm PLAUDER Österreich, deine Ämter

79 Klaus POIER Auf dem Weg zur modernsten Verfassung der Welt?

85 Albert POSCH Österreich-Konvent: Die Kunst des Machbaren

87 Sven PÖLLAUER Konvent tagt, Jugend fehlt

89 Reinhard RACK Der Vergleich macht sicher

93 Bernd SCHILCHER Wie viele Hüter braucht die Verfassung?

99 Andreas SCHNIDER Die Ländervertretung zwischen Wunsch und Wirklichkeit

103 Johann SEITINGER Anregungen für Landwirtschaft, Umwelt, Lebensraum

107 Werner TESSMAR-PFOHL Der Österreich-Konvent aus Sicht der Industrie

109 Engelbert WASHIETL Wettlauf gegen den Systemkollaps

111 Gerhart WIELINGER Der Verfassungskonvent – Risiko und Chance

115 Edith ZITZ Der Verfassungsprozess als Repolitisierung?

117 Anhang
- Grundsatzerklärung des Gründungskomitees des Österreich-Konvents vom 2. Mai 2003
- Mitglieder des Österreich-Konvents
- Ausschüsse des Österreich-Konvents

130 Autorenverzeichnis

Ein Kompromiss für das 21. Jahrhundert

Alexander Ceh

„Das österreichische Verfassungsrecht ist so zersplittert, eine Neukodifikation dieses Normendschungels würde Jahre dauern und ist in den nächsten zwanzig Jahren auch nicht absehbar.“ Ich kann mich noch genau an diese Worte aus dem ersten Abschnitt meines Studiums der Rechtswissenschaften erinnern.

In der Tat besteht unser Bundesverfassungsrecht nicht nur aus dem B-VG und zahlreichen Bundesverfassungsgesetzen, sondern auch aus einer wahren Flut inhaltlich oft trivialer oder gar anlasspolitisch motivierter – der Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofs ex post, ja sogar ex ante entzogener – Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen. Diese demokratiepolitisch bedenkliche Unsitte der Großen Koalition wurde übrigens vom Verfassungsgerichtshof[1] zurecht kritisiert. In der Tat ist eine Inkorporation unseres Bundesverfassungsrechts nur mit großem redaktionellen sowie zeitlichem Aufwand zu bewerkstelligen, doch ernstzunehmende Initiativen dahingehend waren, unter dem lähmenden Schleier der bereits in eine latente Krise geschlitterten Großen Koalition, eben nicht erkennbar.

Aber es kam die Zeit der Wende, die Regierung Schüssel trat an, um unser Land zu erneuern, endlich die Reformen zu setzen, die es bitter nötig hat. Neben zahlreichen anderen Reformvorhaben findet man in Kapitel I des Regierungsprogramms[2] der österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode unter dem Titel „Demokratie und Staatsreform“ auch die Installierung eines „Österreich-Konvents“ sowie die Einführung des Rechtsinstituts der Briefwahl.

Homogenität, Qualität und Operativität

Welche Erwartungen habe ich nun als junger, politisch interessierter angehender Jurist an ein Gremium, welches sich nicht nur eine umfassende Bereinigung, sondern auch Adaptierung und Aktualisierung unserer Bundesverfassung an die politische Situation des 21. Jahrhunderts zum Ziel gesetzt hat?

Am liebsten wäre es mir, wenn alle im Regierungsprogramm formulierten Ziele des Österreich-Konvents umgesetzt werden könnten, was aber angesichts eines über alle Parteigrenzen hinweg zu erzielenden Konsenses unrealistisch scheint. Jedenfalls sollte ein neuer Verfassungsentwurf einer modernen Demokratie Homogenität, Qualität und Operativität in sich vereinen. Er soll einerseits klar strukturiert, inhaltlich geschlossen sowie von allen nicht verfassungsrechtlich relevanten Bestimmungen bereinigt und durch ein Inkorporationsgebot vor erneuter Zersplitterung geschützt sein. Er soll andererseits inhaltlich von neuer Qualität sein, weg von der nüchternen reinen Rechtslehre Hans Kelsens[3] sowie der historisch bedingten Konzentration auf das republikanische Prinzip, hin zu einer modernen Verfassung, die – beseelt vom Gedanken des Schutzes der Würde des Menschen als ihr oberstes Prinzip – das Naturrecht als wachendes Korrektiv über den Positivismus stellt. Das Bekenntnis zu Gott, oder der immanenten Vernunft des Menschen, als Quelle des Guten und Billigen soll in einer Präambel zur Verfassung festgehalten werden. Das Bonner Grundgesetz von 1949[4] kann trotz seines mahnenden Antwortcharakters auf den Völkermord des nationalsozialistischen Regimes als Vorbild dienen, weil die Schutzwürdigkeit des Lebens als höchstes Gut keiner Rechtfertigung bedarf und nie an Aktualität verliert. So soll auch – und das ist mir als Mensch mit Behinderung besonders wichtig – ein neu erarbeiteter, moderner Katalog einklagbarer Grundrechte an den Beginn der Verfassung gestellt werden, anstatt ein Relikt einer längst vergangenen Epoche als Appendix in den Schlussbestimmungen zu rezipieren.

Aber auch im Bereich der Gesetzgebung des Bundes könnten sich die Konventsmitglieder am Bonner

Grundgesetz ein Beispiel nehmen, etwa wenn es um eine Forderung geht, die so alt ist wie das bereits zahnlos geschaffene – und nur selten durch einen lucidum intervallum aus dem Schatten der ersten Kammer tretende – betreffende Gremium selbst: nämlich die Forderung einer Reform der zweiten Kammer, des Bundesrates. Ob die künftigen Bundesräte als Mitglieder der Regierungen der Länder von diesen bestellt werden, oder ob das realpolitische Phänomen der Landeshauptleutekonferenz als intentionales Substitut der vermeintlichen Länderkammer in einer extensiv modifizierten Variante eine Alternative darstellt, wird man diskutieren müssen. Außer Diskussion aber muss die Bereitschaft stehen, die Gelegenheit zu nutzen und im Zuge des Konvents endlich eine Lösung dieses leidigen Problems herbeizuführen.

Briefwahl und e-Voting

Ebenso muss die längst überfällige evolutive Entwicklung unseres Wahlsystems in Bezug auf Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern durch Inkorporation des Rechtsinstituts der Briefwahl außer Diskussion stehen. Was in der Bundesrepublik Deutschland[5] bereits seit 47 Jahren demokratiepolitisches Faktum ist – und nach Anfechtung der Bundestagswahlen 1965 vom Bundesverfassungsgericht[6] ausdrücklich für verfassungsmäßig erklärt worden ist –, wurde 1985 vom Verfassungsgerichtshof[7] wegen Verletzung der Prinzipien der persönlichen, sowie der geheimen Wahl als verfassungswidrig erkannt. Ich teile diese Auffassung weder in rechtlicher, noch in politischer Hinsicht. Wer behauptet, dass die Briefwahl mit den Verfassungsgrundsätzen einer modernen Demokratie unvereinbar sei, müsste den Demokratien Europas, in deren Verfassungen dieses Rechtsinstitut bereits inkorporiert ist, sowie den USA, ein Demokratiedefizit vorwerfen. Angesichts der hochstilisierten, unser Leben diktierenden Technokratie wäre ihre Einführung überdies nur der längst überfällige Zwischenschritt hin zur elektronischen Stimmabgabe, dem e-Voting.
Was von den im Regierungsprogramm projektierten Zielen der Föderalismus- und Vollzugsreform – wie etwa der Einführung einer Steuerhoheit der Länder und ihre Stärkung in der Finanzverfassung oder der Auflassung der mittelbaren Bundesverwaltung und einer umfassenden Delegationsmöglichkeit von Gesetzgebungsbefugnissen des Bundes an die Länder – nach intensivem Diskurs letztlich übrigbleibt, ist abzuwarten.
„Dies alles ist leichter gesagt als getan, zumal Reformen anstrengend und schmerzhaft sind“ stellt der große Politologe Wolfgang Mantl fest und führt in einem mahnenden Appell weiter aus: „... auch eine Staatsreform, wie sie der geplante Österreich-Konvent anstrebt, ist, wenn sie über kleine Verwaltungsreformschritte hinausgeht, ein sehr mühsames Unterfangen. Motivationsstarke Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit, die gleichsam ‚staatsentlastend’ wirken und das soziale Band stärken könnten, werden gern festrednerisch beschworen, schrumpfen jedoch in der Wirklichkeit zu einem immer knapperen Gut: eine Verdünnung, die letztlich zur ‚Untererernährung’ des Subsidiaritätsprinzips führt.“[10] Dennoch blicke ich mit jugendlichem Optimismus dem Ergebnis des Österreich-Konvents gespannt entgegen, wohlwissend, dass es nur ein Kompromiss sein kann.
Doch der Kompromiss ist schon dann ein glücklicher, wenn sein Gehalt über dem kleinsten gemeinsamen Nenner liegt.

1 VfSlg. 11.829/1988: „ ... auch bloß partiell wirkende Maßnahmen können – gehäuft vorgenommen – im Effekt zu einer Gesamtänderung der Bundesverfassung führen ... “
2 http://www.oevp.at/download/806.pdf (abgerufen am 14.09.2003).
3 Robert WALTER/Heinz MAYER: Grundriß des Österreichischen Bundesverfassungsrechts, 8.A., Wien 1996, 30.
4 http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg_07_02.pdf (abgerufen am 14. 09. 2003).
5 Rudolf W. FÜSSLEIN: Die Fortentwicklung des Bundeswahlrechts in den Bundeswahlgesetzen 1949, 1953, 1956. In: DÖV 1957, 601, 605 f. Heinz SCHÄFFER: Die Briefwahl. Untersuchungen zu einem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problem. Salzburg 1979, 31.
6 BVerfGE 21 (1967), 201, 205 f. In: Heinz SCHÄFFER: Die Briefwahl. Untersuchungen zu einem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problem. Salzburg 1979, 33.
7 VfSlg. 10.412/1985.
8 Werner DUJMOVITS: Briefwahl – ein demokratisches Erfordernis. In: Günther BURKERT-DOTTOLO u.a. (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 2000. Wien-München 2001, 301.
9 Wachsende Mobilität. Briefwahl immer beliebter, http://www.n-tv.de/3066311.html, 17. September 2002: Trotz ihrer zunehmenden Nutzung sollte die Briefwahl nach Hahlens Überzeugung der Ausnahmefall bleiben: „Ich glaube nicht, dass es den Bürger überfordert, einmal in vier Jahren ins Wahllokal zu gehen“. (abgerufen am 3. 6. 2003).
10 Wolfgang MANTL: Die Transformation der wissenschaftlich geprägten Welt vor einem populistisch-fundamentalistischen Horizont. In: Franz KREUZER/Wolfgang MANTL/Maria SCHAUMAYER (Hg.): Gigatrends. Erkundungen der Zukunft unserer Lebenswelt. Wien-Köln-Graz 2003, 289.

Der Österreich-Konvent: Wird er den Kaffee wert sein, der dort getrunken wird?

Christopher Drexler

Als am 2. Mai 2003 der Österreich-Konvent mit dem Ziel, eine neue Verfassung für unsere Republik zu schaffen feierlich und offiziell eröffnet wurde, gab es einerseits staatstragende Erklärungen, welche die ambitionierten Ziele umrissen. Auf der anderen Seite schlug dem neuen Projekt auch ein gerüttelt Maß an Skepsis entgegen. Zu leidvoll sei, so manche Beobachter, die Erfahrung mit Verfassungsreformen in der Zweiten Republik gewesen. Mehr als ein Gezerre um einzelne Kompetenzen sei selten der Inhalt von Reformdiskussionen gewesen. Nennenswerte Veränderungen im österreichischen Verfassungsrecht gab es bestenfalls, wenn es pragmatische Lösungen auf aktuelle Fragestellungen waren. Der große Wurf? Er wurde nie beobachtet.

In Anlehnung an die kritische Bemerkung des damaligen Landesrates Dr. Gerhard Hirschmann, das der Konvent den Kaffee nicht wert sei, der dort getrunken würde, ist es daher nun legitim, nach drei Monaten die Frage zu stellen, welche Qualität an Reformvorschlägen von diesem hochkarätig besetzten Gremium zu erwarten sei. Dies soll im Folgenden ausgelotet werden:

Der Konvent – ein steirisches Kind!

Warum kam es gerade jetzt zu diesem Hüftaufschwung in der österreichischen Verfassungsdiskussion? War es bloß ein nachahmender Reflex in Reaktion auf den europäischen Konvent, mit dem sich die Europäische Union ernsthaft daran machte, sich eine Verfassung zu geben? War es ein gedankliches Spielzeug einiger weniger, das sich zufällig verselbständigte, oder steckt hinter diesem Projekt das Bemühen, verfassungsrechtliche Antworten auf die vielen aufgeworfenen Fragen der vergangenen Jahre zu geben? Seit mehr als einem Jahrzehnt wird konstatiert, dass wir in einer Phase des Umbruchs stecken. Ist tatsächlich die Überzeugung gereift, dass sich dem gesellschaftlichen, technologischen und geopolitischen Wandel auch die österreichische Bundesverfassung nicht entziehen kann? Die richtige Antwort ist wahrscheinlich eine Mischung aus all diesen Motiven.

Aus steirischer Sicht kann jedenfalls festgehalten werden, dass hierzulande die Debatte über Verfassungsreformen und die Zukunft der Demokratie auch in Zeiten fruchtbaren Boden fand, als andernorts technokratischer Pragmatismus tiefergehende Fragen hinweg zu wischen pflegte. Gerade die Steirische Volkspartei bildete ein Milieu, welches immer dazu angetan war, Verfassungsdiskussion zu fördern. Nicht anders ist es zu erklären, dass sich die Steiermark etwa in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts den Ruf einer demokratiepolitischen Avantgarde sichern konnte. Selbst wenn diese Tradition in den neunziger Jahren löchrig wurde, gab es doch immer wieder Vorstöße für notwendige Reformen. Die aus dem Modell Steiermark hervorgegangene Diskussion über die Zukunft des Föderalismus mag als gutes Beispiel gelten. Sie wurde um einiges differenzierter und fundierter geführt, als sie bei manchen rezipiert wurde.

Mit Fug und Recht kann daher behauptet werden, dass der Österreich-Konvent ein steirisches Kind ist. Nirgendwo sonst wurde der Boden für eine tiefgreifende Verfassungsdiskussion so intensiv aufbereitet wie in der Steiermark. So ist es kein Zufall, dass gerade Herwig Hösele einer der Wegbereiter dieses Projekts war. Politik und Wissenschaft in der Steiermark wollen einen maßgeblichen Beitrag zu diesem Reformprozess leisten und werden es auch tun.

Unverkrampfter Zugang wird notwendig sein

Wenn der Österreich-Konvent ein erfolgreiches Projekt werden soll, wird es notwendig sein, losgelöst von eingeübten Haltungen und unverkrampft an die Diskussion zu gehen. Dies gilt vor allem für eine der entscheidenden Fragestellungen, die zur Diskussion

steht: Die Ordnung des österreichischen Föderalismus, das Verhältnis von Bund und Ländern, muss an die Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts anpasst werden. Der Ordnungsgrundsatz des Föderalismus, wonach Bund und Länder sich gleichberechtigt gegenüberstehen, jedoch auch zu wechselseitiger Anerkennung verpflichtet sind, korrespondiert mit dem Prinzip der Subsidiarität, welches vorgibt, dass der Bund nur jene Aufgaben zu übernehmen hat, die von den Ländern nicht erfüllt werden können. Diesem Prinzip verpflichtet sich ja auch die Europäische Union. Unter diesen Gesichtspunkten harrt gerade die Frage von Gesetzgebungskompetenzen dringend neuer Antworten. Wenn in den vergangenen Jahren schon zunehmend ein Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente beklagt wurde, weil die Rechtssetzung auf europäischer Ebene zunehmend wichtiger und umfangreicher wird, so gilt dies erst recht für regionale Parlamente wie die österreichischen Landtage.

Für eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen in Österreich muss umso mehr der Grundsatz gelten, dass die jeweils adäquate Ebene zuständig sein soll. Dies wäre ein richtiges Verständnis des Subsidiaritätsprinzips. Dieses meint nämlich, dass nicht immer die kleinere Ebene die bessere wäre, sondern dass die Kompetenz für zu lösende Aufgaben zunächst grundsätzlich auf der unteren Ebene der Gebietskörperschaften liegen, die nächsthöhere Ebene aber dann die Erfüllung einer Aufgabe übernehmen darf, wenn sie diese nachweislich besser erfüllen kann. Daher darf diese Diskussion nicht in der Stimmung eines Tauschhandels geführt werden.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland stellen sich ähnliche Fragen. Im vergangenen Jahr gab es in der Hamburger „Zeit“ ein umfangreiches Dossier unter dem Titel „Beim Thema Kormorane sind sie sich einig“. Die Situation der deutschen Landtage wurde dort intensiv beleuchtet. Bedeutungsverlust, schwindende legislative Kompetenzen und mangelndes Niveau bei den Debatten wurden festgestellt.

Experimentierfeldcharakter des Föderalismus

Föderalismus ist eine Staatsform mit Zukunft, weshalb es sich lohnt, föderalistische Strukturen zu pflegen. Die föderalistische Idee ist durch große Offenheit vor allem in der Umsetzung geprägt, und nicht zuletzt durch größere Bürgernähe. Eine Stärke des Föderalismus könnte es sein, verschiedene Lösungsmodelle zu entwickeln und diese in Konkurrenz treten zu lassen. Fragen der Demokratie und der Verfassung, wie etwa das Wahlrecht, eigneten sich dafür sehr gut. Der Konvent sollte daher den Ländern eine viel stärkere Verfassungsautonomie zubilligen. Neue Wahlrechtssysteme oder auch bloß die Nutzung neuer Technologien, wie z.B. e-Voting, könnten so schneller in die Realität umgesetzt werden. Dieser positiv verstandene Experimentierfeldcharakter des Föderalismus könnte überaus befruchtend auf die Weiterentwicklung unserer Demokratie wirken.

Zum Erfolg verpflichtet

Mit viel Ambition wurde der Konvent gestartet, die Besetzung ist hochkarätig. Noch ist nicht sicher, ob die Ergebnisse die hochgesteckten Erwartungen erfüllen werden. Unter Annerkennung der Arbeit der Baumeister der Verfassung wie Hans Kelsen, gepaart mit dem nötigen Weitblick und der Auseinandersetzung der Fragen, wohin Österreich und wohin Europa in den nächsten Jahrzehnten gehen werden, muss alles unternommen werden, dass es im Konvent tatsächlich gelingt, Österreich ein neues und modernes Verfassungslayout zu geben.

Qualitätssicherung im Schulbereich als Forderung an den Österreich-Konvent

Kristina Edlinger-Ploder

Was sollte eine Verfassung sein? Die Antwort auf diese Frage scheint einfach und schwierig zugleich zu sein. Grundsätzlich ist wohl jedem – egal ob juristisch geschult oder nicht – bewusst, dass eine Verfassung etwas Besonderes sein soll und dass sie notwendige Voraussetzung für das Funktionieren eines Staates ist. Im alltäglichen Leben ist unsere Verfassung jedoch kaum präsent. Für den Bürger ist sie etwas Abstraktes, Abgehobenes, nicht Greifbares – und doch begleitet sie ihn auf Schritt und Tritt. Ohne die Ursachen für diesen Zustand analysieren zu wollen, liegt ganz offensichtlich eine Diskrepanz zwischen dem, was die Verfassung sein sollte, und dem tatsächlichen Stellenwert, den sie im realen Leben einnimmt.

Kann Recht identitätsstiftend sein?

Und genau hier scheint mir die wichtigste Aufgabe und Herausforderung des Verfassungskonvents zu liegen. Nämlich die Verfassung wieder zu dem zu machen, was ihrer ursprünglichen Funktion entspricht. Sie soll Grundordnung des Staates sein, die die Spielregeln und Prinzipien für das Zusammenleben der Menschen in der staatlichen Gemeinschaft vorgibt. Viele der gegenwärtigen Verfassungsbestimmungen betreffen nicht solche Fragen der Grundordnung. Die Verfassung wurde mit Nebensächlichkeiten überfrachtet, was dazu geführt hat, dass vielen Bürgern heute die wirkliche Bedeutung der Verfassung nicht mehr bewusst ist. Dazu trägt sicher auch bei, dass formell-organisatorische Belange zu sehr im Vordergrund stehen, eine klare inhaltliche Orientierung aber oft fehlt.
Ziel sollte es also sein, eine Verfassung für den Bürger zu schaffen. Die Rückbesinnung auf die ureigenste Funktion der Verfassung und eine Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger könnten zu einem ganz neuen Verfassungsverständnis führen, das eine Identifikation mit dieser Grundordnung und damit letztlich eine stärkere Verbundenheit mit dem Heimatstaat ermöglicht.
Gerade die aktuelle europäische Entwicklung – die künftige Osterweiterung und die Bestrebungen, eine europäische Verfassung zu schaffen – erfordern meines Erachtens eine klare Positionierung Österreichs. Wie sollte sich der Bürger im erweiterten Europa heimisch fühlen und sich mit einer EU-Verfassung identifizieren können, wenn dies nicht einmal im innerstaatlichen Bereich gelingt? Im Zuge der europäischen Verfassungsdiskussion muss auch das österreichische Verfassungsverständnis neu überdacht werden. Mit der Einrichtung des Konvents wurde der erste Schritt in diese Richtung gesetzt.

Öffentliche Akzeptanz

Was muss man also vor allem berücksichtigen, damit diese Chance, die Verfassung näher an den Bürger heranzubringen, tatsächlich umgesetzt werden kann? Besonders wichtig scheint mir zu sein, dass der Bürger von Anfang an in das Projekt miteinbezogen wird. Dies setzt eine umfassende Information voraus, die eine breit angelegte öffentliche Diskussion ermöglichen soll. Natürlich wird im Konvent die Erarbeitung und Diskussion sehr komplexer verfassungsrechtlicher Fragen unter Wissenschaftern und Experten aus der Praxis erforderlich sein. Dies darf jedoch nicht so in die Öffentlichkeit transportiert werden, dass Streitfragen in einzelnen speziellen Punkten die Sicht auf das Gesamtprojekt verstellen und dem Bürger der Eindruck vermittelt wird, es handle sich wieder einmal um eine „abgehobene“ Expertenrunde, die keinen Bezug zum alltäglichen Leben hat.
So wichtig und notwendig auch organisatorische und strukturelle Fragen des Staatsaufbaues sind, in der öffentlichen Diskussion sollten aber vor allem inhaltliche Themen im Vordergrund stehen. Dem Bürger sollte bewusst gemacht werden, dass es um seine Grundrechte, seine demokratischen Mitwir-

kungsrechte, seinen Rechtsschutz und letztendlich auch um seine finanzielle Belastung und damit um basale Interessen geht.
Die Absicht, über das Ergebnis der Konventsarbeit nach erfolgter parlamentarischer Beschlussfassung eine Volksabstimmung durchführen zu wollen, begrüße ich besonders. Gelingt es, eine breit angelegte Diskussion zu erreichen, wäre eine Volksabstimmung unter großer Beteiligung die optimale Grundlage für die Akzeptanz der „neuen" Verfassung. Aber: Kann es nicht auch so etwas wie eine „innere Beziehung" zur Verfassung geben, die über die Akzeptanz der Notwendigkeit hinaus geht?

Inhaltliche Vorstellungen

Einigkeit besteht wohl darin, dass die derzeitige Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Verfassungsrechts beseitigt werden muss. Es sollte eine Verfassungsurkunde geschaffen werden, die in knapper und verständlicher Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält. Die Sprache spielt hier eine besondere Rolle. Alle Bestimmungen des B-VG sowie Verfassungsbestimmungen außerhalb des B-VG sollten auf ihre Notwendigkeit geprüft und auf das unbedingt erforderliche Ausmaß reduziert werden. Beispielsweise gibt es zwei Berufsausbildungsgesetze! Die Verfassung sollte hier mit gutem Vorbild auch für die weitere Gesetzgebung vorangehen. Vielleicht kann durch den bewusst sparsamen Umgang mit dem Verfassungsrecht eine neue Tendenz und ein neues Bewusstsein in der Gesetzgebung geschaffen werden, die dem derzeit inflationären Umgang mit Gesetzen ein Ende bereitet.
Vor allem im Bereich der Grundrechte sollte ein klarer, umfassender und verständlicher Grundrechtskatalog geschaffen werden, der auch der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Rechnung trägt. Dieser für den Bürger besonders wichtige Bereich ist derzeit wohl nur von Experten zu überblicken. Dies ist einerseits durch die starke Zersplitterung der Rechtsquellen bedingt, andererseits aber auch dadurch, dass sich die eigentliche Bedeutung der Grundrechte in erster Linie aus der Auslegung durch die Gerichtshöfe ergibt. Die Verfassung sollte gewährleisten, dass die Grundrechte dem Bürger auf einfache Art und Weise zugänglich gemacht werden, denn nur so werden sie ihrer ursprünglichen Konzeption – den Bürger vor staatlichen Eingriffen zu schützen – gerecht.
Ein weiteres Schwergewicht der Konventsarbeit wird im Bereich der Kompetenzbereinigung liegen müssen. Die derzeitige Zersplitterung von Aufgabenbereichen muss beseitigt und zusammengehörige Aufgabenblöcke eindeutig dem Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich einer Gebietskörperschaft zugewiesen werden. Gerade das unten beschriebene Beispiel von Kompetenzzersplitterung und Doppelgleisigkeiten im Bereich der Schulverwaltung zeigt deutlich, wie sehr dadurch eine zukunftsorientierte und effiziente Aufgabenerfüllung behindert wird. Bei der Neuordnung der Kompetenzen darf es nicht – wie bisher so oft – um die Wahrung von Besitzständen und die Durchsetzung bestimmter Interessen gehen. Die effiziente Aufgabenbewältigung muss jedenfalls im Vordergrund stehen.
Damit hängt auch die Forderung nach Schaffung der Grundstrukturen für eine moderne, effiziente und kostengünstige Verwaltung zusammen. Auch hier zeigen die weiteren Ausführungen am Beispiel der Schulverwaltung wie unbefriedigend die derzeitige Situation ist. Der für den Bürger teilweise undurchschaubare „Zuständigkeitsdschungel" muss durchforstet und eine schlanke und übersichtliche Verwaltungsstruktur muss geschaffen werden. Für den Bürger spielt es letztendlich keine Rolle, ob er einen Bescheid von einer Bundes-, Landes- oder Gemeindeverwaltungsbehörde erhält. Ihm geht es in erster Linie darum, dass Verfahren rasch abgeschlossen werden, der Rechtsschutz gewährleistet ist und der Verwaltungsapparat nicht zu viel kostet. Eine neue Verwaltungsstruktur hat natürlich den rechtsstaatlichen Anforderungen gerecht zu werden. Aber eine Vereinfachung der Verwaltung steht meines Erachtens nicht zwangsläufig mit dem Rechtsschutzgebot im Widerspruch. Diese beiden Vorgaben sind durchaus miteinander vereinbar. Insbesondere die derzeit oft lange Dauer der Verfahren – sowohl in der Verwaltung als auch vor den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts – stellt eine starke Beeinträchtigung des Rechtsschutzes dar, der durch eine Vereinfachung der Verwaltungsstruktur behoben werden könnte.

Schulverfassung und Schulverwaltung

Gerade der Bereich des Schulwesens ist ein Paradebeispiel für den derzeit unbefriedigenden Zustand

des österreichischen Verfassungsrechts. Die Kompetenzrechtslage ist dermaßen zersplittert und unübersichtlich, dass sie selbst für Experten nur schwer nachvollziehbar ist. Art. 14 B-VG, der durch die B-VG-Novelle 1962 eingefügt wurde, ist das Ergebnis eines Interessensausgleiches zwischen Bund und Ländern. Vieles der derzeitigen Kompetenzverteilung ist nur im historischen Kontext verständlich. Fest steht, dass das Gebot der effizienten Aufgabenerfüllung nicht im Vordergrund stand. Dies gilt auch für Art. 14 a B-VG, der 1975 eingefügt wurde und die Kompetenzzersplitterung für das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen weiter fortsetzte.
Zudem ist die Kompetenzverteilung im Bereich des Schulwesens äußerst zentralistisch orientiert. Grundsatz ist, dass die gesamte Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens mit Ausnahme des land- und forstwirtschaftlichen Bereichs zur Bundessache erklärt wurde, soweit nicht ausdrücklich den Ländern einzelne Zuständigkeiten zugewiesen wurden. Durchforstet man diese Ausnahmetatbestände zugunsten der Länder, so zeigt sich deutlich ein starkes Übergewicht zugunsten des Bundes.

Ein „Durcheinander" der Kompetenzen

Eine vollständige Darstellung der einzelnen Kompetenzvarianten möchte ich sowohl dem Leser als auch mir ersparen. Dies ist im Rahmen dieser Arbeit auch von untergeordneter Bedeutung. Am Beispiel einer öffentlichen Pflichtschule (Hauptschule) soll jedoch kurz das „Kompetenzdurcheinander" exemplarisch aufgezeigt werden, um dem Leser anschaulich zu machen, unter welch schwierigen Rahmenbedingungen derzeit Bildungspolitik stattfindet.

- Die Zuständigkeit für den Lehrplan kommt dem Bund zu.
- Hinsichtlich des Dienstrechtes der Lehrer an öffentlichen Pflichtschulen ist die Gesetzgebung Bundessache. Der Bund beschränkt sich jedoch auf eine Grundsatzgesetzgebung und ermächtigt die Länder zur Erlassung von Ausführungsgesetzen. Der Vollzug, zu dem auch die Ausübung der Diensthoheit gehört, ist wiederum Landessache. Die Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Lehrer wurde jedoch sowohl in Gesetzgebung als auch in Vollziehung den Ländern übertragen. Damit die Länder bei der Ausübung der Diensthoheit aber in ihren Bestimmungen den Bund nicht völlig umgehen können, müssen sie bei Ernennungen, sonstigen Besetzungen von Dienstposten, bei Auszeichnungen sowie in Qualifikations- und Disziplinarverfahren eine Mitwirkung der Schulbehörden des Bundes vorsehen. Hinsichtlich der Besoldung der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen hat sich der Bund verpflichtet, unbeschadet allfälliger Beitragsleistungen der Länder, den Personalaufwand zu tragen. Was ihn wiederum dazu ermächtigt, auch im Vollzug – der ja an und für sich Landessache ist – bestimmte Vorgaben zu treffen (z.B. Mitwirkung bei Stellenplänen).
- Die „äußere Organisation" (d.h. die Zahl der Schulstufen; die Organisationsform wie z.B. Volksschule, Hauptschule, Sonderschule, usw.; Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit; Errichtung, Erhaltung, Auflassung und Sprengeleinteilung) sind in Grundsatzgesetzgebung Bundessache sowie in der Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung Landessache.
- Schulerhalter wiederum kann nach Maßgabe der landesgesetzlichen Bestimmungen die Gemeinde oder ein Gemeindeverband sein.

Besonders komplex sind auch die verfassungsrechtlichen Vorgaben über die Schulbehörden des Bundes. Dies betrifft höhere Schulen, die im Vollzug in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Der Bund verfügt in diesem Bereich über eigene nachgeordnete Schulbehörden in den Ländern und Bezirken – dies sind der Landesschulrat und die Bezirksschulräte. Deren Struktur und Zusammensetzung sind äußerst aufwendig und detailliert in der Verfassung geregelt (Art. 81 a und 81 b B-VG), was eine Änderung bzw. Anpassung an aktuelle Erfordernisse nur sehr schwer möglich macht. Darüber hinaus erfolgt die Zusammensetzung und Gliederung dieser Bundesbehörden im Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern. Zur Absicherung der Struktur ist weiters vorgesehen, dass sämtliche bundesgesetzliche Regelungen betreffend die Schulbehörden des Bundes in den Ländern und Bezirken mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden müssen (Art. 14 Abs. 10 B-VG).
Dieses erhöhte Quorum gilt auch für andere bundesgesetzlich zu regelnde Fragen des Schulwesens, wie z.B. der Schulpflicht, der Schulorganisation, der Privatschulen, des Verhältnisses von Schule und Kirche sowie des Religionsunterrichts. Dasselbe Erfordernis der Zweidrittelmehrheit gilt für die Grund-

satzgesetzgebung des Bundes im land- und forstwirtschaftlichen Bereich (Art. 14 a Abs. 8 B-VG). Ursprünglich sollte damit wohl der besondere Stellenwert dieser Angelegenheiten hervorgehoben werden. Heute muss man sich jedoch fragen, ob diese Konstruktion noch zeitgemäß ist und ob sie nicht ein Hindernis bei der Durchsetzung notwendiger Reformen darstellt.

Ein kurzer beispielhafter Einblick in die Komplexität der österreichischen Schulverfassung und Schulverwaltung zeigt, wie dringend notwendig eine Reform dieses Bereiches ist. Gerade der Schulbereich spiegelt die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen besonders stark wider. Wir alle sehen uns neuen Herausforderungen gegenüber. So z.B. der Einbettung Österreichs in eine erweiterte EU, der Globalisierung, dem Wandel zur Informationsgesellschaft, einem raschen wissenschaftlichen und technischen Fortschritt, aber auch einer Veränderung der Werthaltung, der Familiensituation, usw. Auf diese Anforderungen muss die Schule unmittelbar reagieren bzw. die nächste Generation darauf vorbereiten. Um eine solche moderne Bildungsarbeit gewährleisten zu können, bedarf es optimaler Rahmenbedingungen. Bürgernähe ist auch in diesem Bereich oberster Grundsatz.

Die Steiermark ist das erste Bundesland, das sämtliche Bildungsangelegenheiten in einem Ressort vereint hat. Ich erhoffe mir daher vom Konvent eine umfassende Reform der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Schulbereich. Dies umfasst vor allem eine Bereinigung der Kompetenzen und die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten. Die Stellung der Länder sollte in dem Sinne gestärkt werden, dass der Vollzug in allen Bildungsbereichen in den Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Länder übertragen werden sollte. Im Land könnten diese Aufgaben gebündelt in einem Kompetenzzentrum wahrgenommen werden, das einen zentralen Ansprechpartner in allen Bildungsfragen gewährleistet.

Damit kann die Qualitätssicherung der Ausbildung und die Durchlässigkeit des österreichischen Bildungssystems etabliert und abgesichert werden, ohne die Reformbestrebungen der Schulentwicklungen und -partnerschaften zu hemmen.

Österreich-Konvent – Österreichreform

Thomas Einwallner

Die Initiatoren des Österreich-Konvents haben sich bei der Namensgebung für ihr Projekt eines geradezu historischen Begriffes bedient, nämlich der Anlehnung an den EU-Konvent. Jenem historischen Integrationsprozess der Europäischen Union, welcher sich als das eigentliche nation-building eines zukünftigen Europa erweisen wird.

Kein Krieg, keine Revolution, kein Schisma werden Kristallisationspunkt eines neuen gemeinsamen Europa sein, sondern vielmehr die Ergebnisse eines Ausgleiches nationaler Interessen mit dem Ziel, handlungsfähige Institutionen zu schaffen und gleichzeitig ein demokratisch legitimiertes Fundament für die zukünftige Entwicklung des Einigungsprozesses herzustellen.

Nichts weniger als diese Ziele sind es, an welchen die Ergebnisse des Österreich-Konvents gemessen werden müssen. Ein sehr ehrgeiziges Ziel, dessen Erreichung möglicherweise weniger am guten Willen scheitern könnte, sondern an anderen nicht vergleichbaren Voraussetzungen.

Dem Konvent wurde der Auftrag erteilt, für mannigfaltige und teils jahrzehntelang bekannte Probleme Lösungen zu entwickeln, wie Analyse der Staatsaufgaben, Kompetenzverteilung, Institutionenreform und Finanzverfassungsfragen.

Diese Aufgabe erfordert, neben geradezu heiligem Ernst der Beteiligten ein Maß an Bereitschaft zur Selbstbeschränkung, politische Weitsicht und den Willen zur Aufgabe eigener Vorteile und Rechte, was wohl geeignet ist, die Betroffenen zu überfordern.

Präsident Dr. Franz Fiedler hat in seiner Grundsatzerklärung am 30. Juni 2003 hehre Ziele beschworen und mit durchaus drastischen Worten vor einer engstirnigen und kleinlichen Auseinandersetzung gewarnt. Ein solches Szenario war ihm wohl als allzu realistisch erschienen, um es nicht zu skizzieren.

Die österreichische Verfassung, ihren Grundzügen bzw. ihrem Kern nach ein Produkt der Dämmerung der Ersten Republik, war bemerkenswerter Weise ein Produkt eines nicht gefundenen Konsenses. Die später mancherorts als modern und nüchtern bezeichnete Verfassung, welche sich auf die Regelung der Staatsorganisation beschränkte und kaum Staatszielbestimmungen sowie keinen Grundrechtekatalog enthielt, wurde beschlossen, worüber sich die Parteien einigen konnten.

Fehlendes „Verfassungsbewusstsein“

Der Minimalkonsens der Parteien war schon damals Schablone für die Form unserer heutigen Verfassung und spätere Ergänzungen häufig nicht Ergebnis staatstragenden Verantwortungsbewusstseins, sondern großteils nicht einmal kaschierte Parteien- und Interessenspolitik. Ein „Verfassungsbewusstsein“ im Sinne einer Verbundenheit mit bestimmten, in vielen Verfassungen niedergelegten Staatsgrundsätzen scheint dem Österreicher, wie auch dem politisch Verantwortlichen, fremd. Der Umgang mit dem Institut des Verfassungsgesetzes als politisches Faustpfand und Tauschmittel zeigt dies deutlich.

Eigenartigerweise sind gewisse Ansprüche an eine neue Ordnung des Staatswesens heute tatsächlich geringer geworden, als sie an der Schwelle zwischen Monarchie und Erster Republik gewesen sind. Viele grundsätzliche Fragen, wie das republikanische Prinzip sowie das Bekenntnis zum Föderalismus, sind jeder Diskussion entzogen. Auf anderer Seite treten gewisse Fragen, wie etwa die Kompetenzverteilungen, zusehends in den Hintergrund, zumal ohnehin bereits eine deutliche Verschiebung von Einflusssphären zu Gunsten der europäischen Ebene stattgefunden hat. Im Übrigen ein Faktum, das scheinbar weder bei der Mehrzahl der Bürger noch bei allen Entscheidungsträgern hinreichende Akzeptanz oder zum Teil auch nur hinreichende Kenntnisnahme errungen hat.

Dies erscheint als interessantes Symptom: Obwohl wesentlicher Kompetenzen entledigt und trotz der

erkennbaren Tatsache, dass wesentliche weitere Entscheidungsbefugnisse der zunehmend demokratisch legitimierteren europäischen Ebene überantwortet werden, scheint die Gemütslage der österreichischen Entscheidungsträger eher dahingehend, eine tatsächliche Institutionenreform nicht bewerkstelligen zu wollen. Viel zu einhellig und vielstimmig in der Begründung scheint die Ablehnung in Bezug auf Vorschläge zu tieferen Einschnitten in das organisatorische Gefüge der Demokratie und des Staates selbst, als dass ein tiefgreifender Strukturwandel wahrscheinlich wäre.

Man muss an dieser Stelle die Strukturen der staatlichen Legislative beim Namen nennen. Es wird wohl kaum mehr als revolutionär oder auch nur besonders originell gelten können, die Abschaffung des Bundesrates oder die „Zusammenlegung" einiger Landtage zu fordern.

Tatsache ist natürlich, dass beides längst in einer Hinsicht nötig, in anderer Hinsicht auch ohne weiteres und ohne Beschädigung der Interessen der Länder als solche möglich gewesen wäre. Nötig wohl schon deshalb, da ein Prozess der europäischen Einigung, der weltweiten Beseitigung von Handelshemmnissen sowie der fortschreitenden Entwicklung von staatenübergreifenden, enorm leistungsfähigen Regionen mit einer Struktur von kompetenzreichen Kleinstbundesländern, welche nicht selten konkurrierend das eigene vor das Wohl der Gesamtheit stellen, diese Struktur obsolet machen kann, wenn nicht sogar deren Bestand für das wirtschaftliche und soziale Fortkommen der Gesellschaft hinderlich ist. Anzeichen dafür sind unschwer aufzufinden. Polemisch ausgedrückt: Noch selten hat eine Interessenvereinigung ernsthaft eine Verlagerung von Kompetenzen vom Bund auf die Länderebene gefordert, sondern alle diesbezüglichen Forderungen gehen einheitlich in Richtung „Bundeseinheitlichkeit". Tierschutz, Bau- und Raumordnung seien stellvertretend für andere Bereiche genannt.

Neudefinition des Föderalismus

Zurück zur Auswirkung der Abschaffung dieser Organe: Zweifellos kann eine solche Reform Entmachtung und Zentralisierung bedeuten, gelungenenfalls jedoch Professionalisierung, Effizienzsteigerung und letztlich Chance für eine Neudefinition des Föderalismusbegriffes durch Beseitigung von Symbolen zu Gunsten einer tatsächlichen Mitbestimmung und Mitarbeit am funktionierenden Bundesstaat, welcher in seiner Situation als Kleinstaat im vereinten Europa ohnehin keine optimalen Voraussetzungen vorfindet. Es scheint daher eine Konzentration auf das Wesentliche, nach einem Prozess der Selbstreflexion über die eigenen Stärken und die eigene Existenzberechtigung notwendig. Dass dieser Prozess mancherorts durch mangelnde Selbsteinschätzung und fehlende Bereitschaft zur Besitzaufgabe empfindlich gestört sein wird, ist zu befürchten. Tatsache ist, dass es mancherorts nicht mehr viele Chancen geben wird, eine ehrliche Aufgabenkritik durchzuführen, welche nicht die Verzichtbarkeit anstatt der Reformierbarkeit zum Ergebnis hat.

Viel ist im Zusammenhang mit dem Österreich-Konvent von Strukturen die Rede gewesen, signifikant weniger über die Werte, welche die Grundlage für die Lösung Österreichs bedeutender Zukunftsfragen sein sollen. Kein Zweifel besteht darüber, dass bereits einfache Überlegungen hinsichtlich der Effizienz, der Notwendigkeit und der Aufgabenverteilung in Hinsicht auf bestimmte Staatsaufgaben in vielen Bereichen enorme Potenziale freisetzen könnten. Tatsächlich bedarf es jedoch eines wesentlich breiteren Konsenses über gemeinsame gesellschaftliche Zielvorstellungen, dies einerseits um das Erhaltenswerte zu definieren, andererseits um ausreichenden Willen aufzubringen, Überkommenes auch gegen Widerstand zu verändern.

Hiezu bedarf es vorerst des Einverständnisses über die Spielregeln:

Der erste und entscheidende Konsens wurde bereits erwähnt: Er muss darin bestehen, tatsächlich tiefgreifende Änderungen zu akzeptieren, auch wenn dies gegebenenfalls mit dem Eingriff in Interessen einer Gruppe verbunden ist.

Die zweite Einsicht sollte in die unbedingte Notwendigkeit zu einem raschen und mutigen Handeln bestehen. Keine verschobene Reform wird „milder" ausfallen oder an deren Notwendigkeit etwas ändern können.

Die dritte Erkenntnis ist, dass ein Misserfolg des Konventes langfristig keine Gewinner zurücklassen wird.

Eigenverantwortlichkeit der Bürger

Immer im Vordergrund sollte jedenfalls der Gedanke stehen, dass ein echter Rückzug des Staates

aus vielen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens notwendig scheint. Dies nicht nur in Form einer „Privatisierung“ bestimmter Aufgaben, sondern vielmehr in einer tatsächlichen Entlassung der Bürger in eine echte Eigenverantwortung durch eine drastische Beseitigung von Regelungen, insbesondere im Bereich der Wirtschaftslenkung. Nur wo ein gewisses Maß an Freiheit besteht, wird eine positive Dynamik entstehen, deren Abwesenheit in Österreich in vielen Bereichen geradezu bedrückend ist.

Wie können jedoch die im Konvent vertretenen Gruppierungen einen inhaltlichen Konsens erzielen, der die Lösung von langfristigen Zukunftsfragen abgelöst von Ideologien und klientelorientierter Politik ermöglicht? Man wird sich nichts vormachen dürfen: Es wird nicht nur Gewinner geben können.

Der Staat befindet sich aus verschiedenen Gründen auf dem Rückzug aus bestimmten Bereichen des Gesellschaftslebens, zumindest soweit es um seine Rolle als „Zahler“ geht. Zuallererst sind es finanzielle Zwänge, die diesen Rückzug bedingen. Eine wohlmeinende Politik der großzügigen Staatsintervention im Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Wirtschaftsbereich hat die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, gleich wie jener der steuerpflichtigen Erwerbstätigen, an ihre Grenzen gebracht. Die als solche intendierte Umverteilung von erwirtschaftetem Vermögen hat sich als wenig effektiv und noch weniger effizient erwiesen. Zu groß ist der Reibungsverlust, erzeugt durch eine gigantische Verwaltung, historisch gewachsene, keineswegs ergebnisorientierte Strukturen und eine oftmals sich selbst verwaltende Verwaltung. Europarechtliche Vorschriften und internationale Abkommen drängen den Staat zusätzlich aus seiner Rolle des Wirtschaftslenkers und überlassen den Markt dem Spiel der Kräfte.

Interessanterweise führen diese wohl vorläufig unbestreitbaren Erkenntnisse nicht unbedingt zu der zu erwartenden Reaktion: Statt den Versuch zu unternehmen, die zur Verfügung stehenden Regulativen den Gegebenheiten anzupassen und Entfaltungsmöglichkeiten zu schaffen, welche die Wirtschaft als Triebfeder auch der sozialen Entwicklung akzeptiert, ist an vielen Stellen Beharrung und Verdrängung der Gegebenheiten feststellbar. Praktisch wird dies dort deutlich, wo sich – nachdem ein Problem erkannt wird – die Politik in einem dicht verwobenen Netz von Interessen verfängt, bis ein „Ergebnis“ erzielt wird, das stetig mehr Probleme schafft, als es löst. Beispiele hiefür gibt es zur Genüge. Man muss nicht die Pensionsreform(en) bemühen, um ein Beispiel für große Ziele zu suchen, welche letztlich nur im Ansatz erreicht wurden und wo Kompromisse „erzielt“ wurden, die ursprüngliche Ideen fast in das Gegenteil verkehrt haben.

Ein Eindruck sollte nicht geschaffen werden: Es geht selbstverständlich nicht darum, nunmehr in defätistischer Manier auf jeden Versuch staatlicher Lenkung zu verzichten, sondern darum, einen Prozess der Selbsterkenntnis einzuleiten, um dann realistische und weitsichtige Lenkungsmaßnahmen einzuführen.

Eine andere Tatsache besteht darin, dass Regierende in dieser dargestellten Situation vor der Inangriffnahme bestimmter Themen von vornherein zurückschrecken und das Problem im allgemeinpolitischen Diskurs allseitig verdrängt wird. Nicht anders ist zu erklären, weshalb sich die Politik oft monatelang – öffentlich wahrnehmbar – ausschließlich mit (im Gesamten betrachtet) eher banalen Fragen beschäftigt, ohne hinreichende Erfolge aufweisen zu können. Die Politik wird so sowohl inhaltlich als auch in der Betrachtung der Bürger zum bloßen Verwalter, ohne Perspektiven aufzeigen zu können. Der Unterhaltungswert mancher Auseinandersetzung zwischen Regierungsparteien und Opposition hält sich für den interessierten Bürger sicher in sehr engen Grenzen, insbesondere wenn drückende Probleme einer Bewältigung bedürfen.

Welche Ansprüche sind an einen erfolgreichen Konvent zu stellen? Es entspricht dem Auftrag an den Konvent seine Vorschläge und Überlegungen in Hinsicht auf die nächsten drei Dekaden darzutun. Dieser Ansatz erscheint klug gewählt, zumal er geeignet ist den Blick von allzu tagespolitischen Fragen wegzulenken.

Generationenfrage

Die Generationenfrage, sprich die langfristige Regelung von Verteilungsströmen zwischen den Generationen, muss eine wichtige Rolle spielen. Es ist fast schon eine politische Binsenweisheit: Demografische Gegebenheiten, sowie die aktuelle Verteilung des Vermögens der Gesellschaft, lassen ein Altersversorgungsmodell, welches großteils aus Leistungen der aktiv Erwerbstätigen getragen wird, einerseits als schwer finanzierbar, andererseits als völlig ungerecht erscheinen. Ungerecht, zumal es aus Sicht der jun-

gen Generation natürlich kaum einsehbar ist, warum sie für eine immer größer werdende Gruppe nicht Erwerbstätiger aufkommen soll. Es gäbe hiefür natürlich Argumente, die jedoch spätestens dort nicht mehr greifen, wo man sich vor Augen hält, dass die demografische Situation auf die wir zusteuern, bisher noch zu keiner Zeit da gewesen ist.

Insbesondere das Argument, wonach die heute leistungsfähige Generation später auf die Leistungen der nachfolgenden Generationen angewiesen sein wird, ist nicht haltbar, da die heute junge Generation selbst keinesfalls damit rechnen wird können, eine Leistung zu erhalten, die sich auch nur annähernd auf dem Niveau des heutigen bewegt. Es steht so zu befürchten, dass eine „Nettozahlergeneration" entsteht, die ernorm belastet wird, ohne selbst in den Genuss von Leistungen zu gelangen.

Die Jugend wird unterschätzt, wenn angenommen wird, dass sie sich dieses Problems nicht bewusst ist. Faktum ist, und das wird auch durch diverse Studien bestätigt, dass Jugendliche heute kaum mehr erwarten, ohne entsprechende Eigenvorsorge jemals eine adäquate Versorgung zu erhalten. Banken und Versicherungen haben dies erkannt und reagieren marktwirtschaftlich.

Eine entsprechende Botschaft der Politik an die Jugendlichen bleibt aus. Bände füllend sind die Beschwörungen der Interessenvertreter und Politiker an die ältere und alte Generation in Hinsicht auf die Sicherheit ihrer Versorgung. Kaum jemand tritt an, sich mit der jungen Generation auseinanderzusetzen. Das Sprichwort der „Rechnung ohne den Wirt" fällt in diesem Zusammenhang allzu spontan ein. Ein Szenario der offenen Auseinandersetzung scheint jedoch keineswegs notwendig oder unvermeidbar. Wichtig wäre es vorerst einmal, eine klare Sprache zu finden und sodann einen gesellschaftlichen Konsens darüber herbeizuführen, welche Einschnitte – und ohne solche wird realistisch betrachtet kein Ergebnis zu erzielen sein – zu verantworten sind. Sollte eine den Lebensstandard erhaltende Pensionsleistung das Ziel sein, wird eine zunehmende Finanzierung über direkte und indirekte Steuerleistungen nicht vermeidbar sein. Pension wäre keine Versicherungsleistung, sondern staatliche Versorgung, getragen von der Gemeinschaft über das Budget. Eine Ausweitung der Staatseinnahmen – etwa durch Steuererhöhung – ist diesbezüglich denknotwendige Voraussetzung.

Eine Reduktion der Pensionen in Richtung Grundsicherung bedarf umso längerer Vorbereitung, zumal den später derart Gesicherten die Möglichkeit eingeräumt werden muss, entsprechende Vorkehrungen in Form von Vermögensbildung zu treffen. Die bedingt jedoch, dass dem jungen Menschen ein Einkommen verbleibt, das zu diesem Zweck verwendet werden kann. Dies kann nichts anderes bedeuten, als dass in diesem Fall die – ohnehin bereits extrem hohe – Abgabenquote keinesfalls gesteigert werden kann, im Gegenteil: Bestrebungen dahingehend eingeleitet werden müssen, der jungen Generation mehr frei verfügbares Einkommen zu verschaffen. Lebensverdienstsummenverteilung und Steuerbefreiungen seien nur als Schlagworte genannt.

Alles in allem steht dem Konvent eine große Aufgabe bevor, deren Bewältigung geeignet ist, ihn als Meilenstein der Zweiten Republik an der Wende zum dritten Jahrtausend zu adeln. Sollte das Vorhaben nicht gelingen, werden dadurch sicherlich keine der vorgegeben Ziele obsolet, sie werden nur später und vielleicht noch dringlicher in Angriff genommen werden müssen.

„Genetisch bedingte Diskriminierung“ oder: Die Erwartungen an einen neuen Grundrechtskatalog

Iris Eisenberger/Elisabeth Hödl

Menschliche Körperzellen werden schon bald als umfassend zugängliche Datenspeicher mit Angaben über die körperliche und seelische Konstitution eines Menschen zugänglich sein. Daraus lassen sich Rückschlüsse auf die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft ziehen[1]. Bei einigen Erbkrankheiten, wie etwa bei der tödlich verlaufenden Nervenkrankheit „Chorea Huntington“, ist schon heute eine klare medizinische Voraussage möglich. Gewisse Vererbungsschemata, wie etwa das „Martin-Bell Syndrom“, erlauben eine in die Zukunft reichende, generationenübergreifende Prognostik.

Genomanalyse und die Gefahr genetisch bedingter Diskriminierungen

Buchstäblich revolutionäre Fortschritte in der Humangenetik[2] lassen vermuten, dass die Forschung danach strebt, die entschlüsselten Daten des Genoms in kausale Verbindung zu menschlichen Eigenschaften zu bringen (so etwa Sexgene[3], Depressionsgene[4], Suchtgene[5] und Ähnliches). Das Wissen um solche genetischen Daten ist sowohl von politischer, ökonomischer als auch sozialer Bedeutung. Der Staat, die Gesellschaft und Einzelpersonen werden ein gesteigertes Interesse daran haben, aus Genomanalysen gewonnene Daten zu erlangen, um sie zu verwerten, beziehungsweise deren Verwertung zu unterdrücken. Dies macht deutlich, dass es sich bei derartigen Daten um hochsensibles Material handelt, dem ein hohes Diskriminierungs- und Stigmatisierungsrisiko anhaftet[6].

Genetische Daten zeichnen sich nicht nur aufgrund ihres umfassenden Informationsgehalts, sondern auch wegen ihrer außerordentlich leichten Zugänglichkeit aus und sind vor diesem Hintergrund rechtspolitisch von großer Bedeutung. Jeder Mensch trägt die genetische Datenquelle „Zelle“ in milliardenfacher Ausfertigung bei sich. Die Verbreitung des Datenmaterials ist nicht kontrollierbar, da der Inhaber es ständig abgibt. Dies erfolgt etwa durch Haarreste, Speichelrückstände, Kot, Hautschuppen, Blut, sonstige Körperflüssigkeiten oder durch noch so kleine Gewebeteile, wie sie sich in Kleidung, Bettlaken und Handtüchern finden. In einer besonderen Zwangssituation oder heimlich kann vom Betroffenen unter Umständen ein vollkommenes Datenprofil erstellt werden.

Genetisch bedingter Diskriminierungsschutz

Die aufgezeigten Entwicklungen bergen ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Einerseits können sich sowohl staatliche als auch nicht staatliche Einrichtungen der Forschungsergebnisse der Genetik bedienen und so zu schier grenzenloser Überwachung gelangen. Andererseits sind die genetischen Informationen auch geeignet, wirtschaftliche Vorteile mittels genetischer Diskriminierung zu erlangen. Es stellt sich die Frage, ob der bestehende Grundrechtskatalog geeignet ist, diesen Gefahren wirksam entgegen zu treten, um potenzielle Diskriminierungen abzuwehren[7].

Gleichheitssatz und Datenschutz

Aus dem Gleichheitssatz etwa ist das Verbot, wegen der eigenen Erbanlagen diskriminiert zu werden, abzuleiten. Dieser verbietet zunächst eine Benachteiligung wegen der Erbanlagen, aber auch ein Verbot der Benachteiligung wegen der Weigerung, eine Genomanalyse bei sich durchführen zu lassen, bzw. die Weigerung, diese aus der Genomanalyse gewonnenen Daten bekannt zu geben. Praktische Relevanz hat diese Fragestellung schon heute im Bereich des Arbeitslebens[8] bei Versicherungen[9]. Auch wenn sich ein solcher Schutz gegenüber staatlichen Institutionen ableiten lässt, so bleibt ein weites Feld an Diskriminierungsmöglichkeiten im privaten Bereich. Diese Gefahren können nur mittelbar über die Ge-

neralklauseln des Privatrechts bzw. aufgrund staatlicher Schutzpflichten abgewehrt werden[10].
Das Recht auf Datenschutz[11] umfasst den Anspruch auf Geheimhaltung personenbezogener Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse, insbesondere im Hinblick auf Achtung des Privat- und Familienlebens, besteht. Da dieses Grundrecht unmittelbar mit Drittwirkung ausgestattet ist[12], schützt es, im Unterschied zum Gleichheitssatz, den Einzelnen direkt auch vor Datenmissbrauch im Privatbereich. Ein allgemeiner Diskriminierungsschutz lässt sich daraus allerdings nicht ableiten. Auf einfachgesetzlicher Ebene besteht jedoch ein Verbot der Erhebung und Verwendung von Daten aus Genanalysen für Arbeitgeber und Versicherer sowohl hinsichtlich Arbeitnehmer und Versicherungsnehmer sowie von Arbeitsuchenden und Versicherungswerbern[13].

Menschenwürde und Achtung des Privatlebens

Ein grundrechtlicher Anknüpfungspunkt wäre weiters das der österreichischen Rechtsordnung immanente Recht auf Menschenwürde. Anders als Art. 1 deutsches Grundgesetz[14] enthält der österreichische Grundrechtskatalog kein positivrechtlich formuliertes Grundrecht auf Menschenwürde. Auch wenn nach Art. 3 EMRK „[n]iemand ... der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden [darf]“ und damit die Menschenwürde des Einzelnen unter Schutz gestellt wird, kommt dieser Bestimmung nicht die Tragweite der in Art. 1 GG generell geschützten Menschenwürde zu. Bleibt zwar die Tatsache, dass Ursprung und Ziel jedes einzelnen Grundrechts die Verwirklichung der Menschenwürde ist und diese zu den angeborenen Rechten nach § 16 ABGB zu zählen ist. Ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht, das über den Schutzbereich der einzelnen Grundrechte hinausgeht, lässt sich jedoch aus der Gesamtordnung der österreichischen Verfassung nicht ableiten[15] und ein Schutz vor genetischer Diskriminierung lässt sich nicht deduzieren.
Auch das Recht auf Achtung des Privatlebens nach Art. 8 EMRK ist ein potenzieller Anknüpfungspunkt für einen genetischen Diskriminierungsschutz. Das Grundrecht soll die Individualität des Menschen in seiner physischen, seelischen und geistigen Einzigartigkeit schützen[16]. Zur Sicherung dieser Einmaligkeit ist ein privater Bereich notwendig, der die freie Entfaltung und Entwicklung der Persönlichkeit möglich macht[17]. Der Schutzbereich des Art. 8 EMRK ist einer abschließenden Umschreibung kaum zugänglich. Vom Schutzbereich umfasst ist aber jedenfalls die persönliche Identität sowie die körperliche und psychische Integrität[18]. Wie kaum eine andere Bestimmung der Konvention ist Art. 8 EMRK jedoch ideologieanfällig. Die Auslegung der Bestimmung und vor allem die Festlegung ihrer Grenzen ist stark von „gesellschaftlichen Gepflogenheiten und moralischen Überzeugungen“[19] beeinflusst. Durch Genomanalyse ermittelte Daten fallen jedenfalls in den Schutzbereich des Art. 8 EMRK. Ein unmittelbarer Diskriminierungsschutz unter Privaten kann aber auch aus Art. 8 EMRK nicht abgeleitet werden.
Da die Kenntnis genetischer Daten das eigene Denken und Fühlen massiv beeinflussen kann, muss der Einzelne auch die Wahlfreiheit haben, frei von solcher Beeinflussung leben zu können[20]. Das Recht auf Wissen ist daher untrennbar mit dem Recht auf Nichtwissen verbunden[21]. Nichtwissen bedeutet in diesem Zusammenhang Geheimhaltung über sich selbst und das Gebot, dass dem Betroffenen Ergebnisse einer Analyse über seine genetische Identität nicht aufgedrängt werden dürfen[22]. Die aus einer Genomanalyse gewonnenen Daten können aber auch Schlüsse auf Verwandte oder ganze „Sippschaften“ zulassen. Eine Disposition über die eigenen Daten muss daher nicht nur wegen der Tatsache ausgeschlossen sein, dass der unverzichtbare Kernbereich der Menschenwürde zur Disposition steht, sondern auch im Hinblick auf die Rechte Dritter.

Grundrecht auf Wahrung genetischer Information?

Wie dargestellt, bietet der bestehende Grundrechtskatalog eine Basis zum Schutz vor missbräuchlicher Verwendung genetischer Daten. Freilich ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar, welche Entwicklungen die Forschung künftig einschlagen wird. Auf Basis der neuen Sachlage sind aber bereits jetzt neue Wertentscheidungen zu treffen. Schließlich ist es zumindest in Teilaspekten möglich, in die Zukunft zu blicken, ein Umstand, von dem der Grundrechtsgesetzgeber bislang nicht ausgehen konnte. Die biotechnologischen Entwicklungen der letzten 50 Jahre führen zu den radikalsten Experimenten, die die Menschheit je in der natürlichen Welt durchgeführt hat. Zu denken ist an die Schaffung transgeneti-

scher Spezien, gekreuzter und geklonter Tierarten, die Fabrikation von menschlichen Organen, genetische Medizinbehandlungen und vieles mehr[23]. Diese genetischen Möglichkeiten schaffen ein gesellschaftliches Veränderungspotenzial, das einen politischen Handlungsbedarf erkennen lässt. Die biotechnologischen Entwicklungen berühren den Kern unserer Selbstdefinition und bieten die Möglichkeit, neue Visionen von sich selbst und seinen Erben sowie der Umwelt zu kreieren.

Die Möglichkeit, aufgrund detaillierter genetischer Information in die biologische Zukunft zu sehen, beinhaltet weitreichende soziale Implikationen. Schulen, Arbeitgeber, Versicherungen und Regierungen könnten diese Informationen verwenden, um Ausbildungswege, Arbeitszukunft, Versicherungsklassen oder Ähnliches festzulegen. Dies könnte zu biologischen Gruppen führen und Diskriminierungen aufgrund des Genmaterials nach sich ziehen. Die Frage ist, wie man mit den neuen Erkenntnissen der Wissenschaft leben will und ihren Auswirkungen auf gesellschaftliche Strukturen begegnet. In Anlehnung an die in Österreich nicht ratifizierte Biomedizinkonvention sollte man über einen Schutz vor genetischer Diskriminierung nachdenken und, wie vereinzelt vorgeschlagen[24], über die Notwendigkeit einer Statuierung eines Grundrechts auf Wahrung genetischer Information diskutieren. Ein solches Grundrecht müsste, wie das Datenschutzrecht, mit unmittelbarer Drittwirkung ausgestattet sein. Um etwaige Vor- und Nachteile der Humangenetik ausgleichen zu können, sollte ein solches Grundrecht zusätzlich mit einem materiellen Gesetzesvorbehalt, etwa nach dem Vorbild des Art. 8 EMRK, ausgestattet sein. Da eine Anpassung des Verfassungsrechts an neue Situationen eines solchen Ausmaßes grundsätzlich nicht durch Interpretation erfolgen sollte, sondern dem Verfassungsgesetzgeber vorbehalten ist[25], wäre gerade der Österreich-Konvent ein geeigneter Ort, diese Diskussion zu führen.

1 Der „genetische Fingerabdruck“ gibt Auskunft über die Identität des Menschen, die heute insbesondere bei der Verbrechensaufklärung und der Vaterschaftsfeststellung eine Rolle spielt. Einen Blick in die Vergangenheit lieferte ein von den Medien spektakulär aufbereiteter Fall mittels genetischer Analyse Mitte der neunziger Jahre. Mit Hilfe von DNA-Tests erfolgte die Identifizierung der exhumierten Gebeine der 1918 exekutierten Zarenfamilie Nicholas II. Vgl. etwa Lossau, Genetische Fingerabdrücke vom Ground Zero, in: Die Welt am Sonntag, 27. Januar 2003.

2 Fischer, Das Genom (2002); Rifkin, Harnessing the Gene and Remaking the World. The Biotech Century (1998); Watson, Die Doppelhelix (2003).

3 Forscher an US-Universitäten untersuchen die sexuellen Steuerungsmechanismen der Fliege „Drosophila“. Sie veröffentlichten einen Artikel, in dem sie es für möglich halten, Verhalten an einer bestimmten Erbinformation festzumachen. rhein-zeitung.de/old/96/12/14/topnews/sexgen.html.

4 Die Pressestelle des Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin (MDC) berichtet, dass es Prof. Peter Propping, Direktor des Instituts für Humangenetik, Universität Bonn, gelungen sei, eine enge Korrelation zwischen einer bestimmten Region auf Chromosom 18 des menschlichen Erbguts und dem Auftreten der manisch-depressiven Erkrankung nachzuweisen.

5 www.stangl-taller.at/ARBEITSBLAETTER/SUCHT/Aetiologie.shtml.

6 Weichert, Der Schutz genetischer Information. Strukturen und Voraussetzungen des Gen-Datenschutzes in Forschung, Medizin, Arbeits- und Versicherungsrecht, DuD 2002, 133.

7 Vgl. dazu ausführlich Eisenberger/Hödl, GATTACA oder brauchen wir ein Grundrecht auf Wahrung genetischer Information? juridikum 3/2003 (in Druck).

8 Vgl. Wiese, Genetische Analysen an Arbeitnehmern, DuD 1993, 274.

9 Siehe auch § 67 Gentechnikgesetz, der Arbeitgebern und Versicherern verbietet, „Ergebnisse von Genanalysen von ihren Arbeitnehmern, Arbeitsuchenden oder Versicherungsnehmern oder Versicherungswerbern zu erheben, zu verlangen, anzunehmen oder sonst zu verwerten“.

10 Vgl. dazu etwa Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht III (2003) Rz 41.078 ff. insb. Rz 41.084.

11 § 1 DSG.

12 Vgl. § 1 Abs. 5 DSG.

13 Vgl. § 67 Gentechnikgesetz.

14 Art. 1 GG demzufolge ist „[d]ie Würde des Menschen ... unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“

15 Der Verfassungsgerichtshof hat allerdings in VfSlg. 13.635/1993 unter Verweis auf Bydlinski einen allgemeinen Grundsatz der „Personen- und Menschenwürde“ bejaht. Kritisch dazu etwa Kopetzki, Grundrechtliche Aspekte des therapeutischen Klonens, in: Kopetzki/Mayer (Hg.), Biotechnologie und Recht (2002) 15, 44ff.

16 Vgl. Berka, Grundrechte (1999) Rz 457.

17 Vgl. EKMR vom 12.7.1977, Brüggemann und Scheuten, EuGRZ 1978, 199.

18 Vgl. Wiederin, Art 8 EMRK, in: Korinek/Holoubek (Hg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2002) insb. Rz 33 ff. m.w.N.

19 Wiederin, Art 8 EMRK, Rz 7.

20 Weichert, DuD 2002, 142.

21 Vgl. Tinnefeld, Quo vadis, Molekularbiologie? – Fragen zur sozialen und rechtlichen Auswirkung von Genomanalysen, DuD 1993, 261.

22 Tinnefeld spricht vom „Schutz vor Information“, der letztlich im Schutz der Privatsphäre beinhaltet sei. Vgl. Tinnefeld, Das Menschenrecht auf Privatheit – Ein altes Recht vor den Fragen der Informationsgesellschaft zwischen Internet und Genomanalyse, www.univie.ac.at/Wirtschaftsgeschichte/VGS/ps9lp.html.

23 Siehe Rifkin, Gene (1998).

24 Fisahn, Ein unveräußerliches Grundrecht am eigenen genetischen Code, ZRP 2/2001, 49. Steinmüller, Genetisches Selbstbestimmungsrecht. Eine Skizze zur sozialen Bewältigung der Genomanalyse, DuD 93, 6, spricht von einem genetischen Selbstbestimmungsrecht. Weichert spricht von „gen-informationeller Selbstbestimmung“ und lehnt den Begriff der „genetischen Selbstbestimmung“ ab, da dieser suggeriere, man könne über die eigenen genetischen Daten selbst disponieren. Fisahn bezeichnet es als „unveräußerliches Grundrecht am eigenen genetischen Code“. Dennoch ist der Begriff der genetischen Selbstbestimmung nicht unbedingt abwegig. Da nicht klar ist, was das Humangenomprojekt noch bringen wird, könnte es in Zukunft möglich sein, Genmanipulationen am Menschen vorzunehmen. Dann würde sich die Frage ergeben, inwieweit man tatsächlich eine Disposition der Betroffenen für zulässig hält. Unter der Annahme etwa, dass tatsächlich eine klare funktionale Zuordnung von Genen möglich ist, dass also ein Depressionsgen gefunden wird, könnte der Betroffene eine Manipulation dieses Gens für sinnvoll halten.

25 Vgl. Korinek, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: ders., Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit (2000) 243, 275.

Der österreichische Weg zu einer neuen Bundes-Verfassung

Franz Fiedler

Der Österreich-Konvent hat sich am 30. Juni 2003 konstituiert, um den Staat auf eine neue zeitgemäße Grundlage zu stellen und Österreich für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts in einer wachsenden Europäischen Union zu rüsten. Der Aufbruch in das neue Jahrtausend erfolgte nahezu zeitgleich mit dem Eintritt Österreichs in die Europäische Union, der eine Neubewertung der Aufgaben und Kompetenzen sowie eine Reform der innerstaatlichen Strukturen und Institutionen bedingt. Das bestehende unübersichtliche Verfassungsrecht mit seiner Vielzahl an Verfassungsgesetzen und außerhalb des Bundes-Verfassungsgesetzes in einfachen Gesetzen erlassenen Verfassungsbestimmungen war mit eine Ursache, dass die bisherigen Ansätze für eine tiefgreifendere Bundesstaatsreform bzw. für eine Verwaltungsreform gehemmt wurden.

Das Gründungskomitee hat dem Konvent klare Ziele vorgegeben, die in 18 Monaten in Form eines Entwurfes für einen straffen Verfassungstext, der sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält, erreicht werden sollen. Im Rahmen der Baugesetze der geltenden Verfassung, also des demokratischen, des bundesstaatlichen und des rechtsstaatlichen Prinzips sowie der republikanischen Staatsform hat sich der Konvent mit einer umfassenden Analyse der Staatsaufgaben, einer neuen Kompetenzverteilung, dem Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips, mit der Struktur der staatlichen Institutionen, den Grundzügen der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung sowie mit der Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene zu befassen.

Die anspruchsvollen Ziele und Aufgaben des Konvents stellen hohe Anforderungen an die Zusammensetzung bzw. an jedes einzelne Mitglied des Konvents. Die Zusammensetzung des Österreich-Konvents erfolgte einstimmig durch das Gründungskomitee, wobei die 70 Mitglieder des Konvents entweder aufgrund ihrer Funktionen demokratisch legitimiert sind oder aufgrund ihres Fachwissens als Experten entsandt wurden und insgesamt Österreich ausgewogen repräsentieren.

Aufgaben der Ausschüsse

Der Konvent verrichtet seine Detailarbeit in zehn Ausschüssen: Der Ausschuss 1 hat eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben vorzulegen und die Frage staatlicher Kernaufgaben zu beantworten. Der Ausschuss 2 befasst sich mit den legistischen Strukturfragen und hat die juristische Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Inkorporierung von Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen in die neue Bundesverfassung, einschließlich der Vorgangsweise zur Vermeidung der zahlreichen nur in der österreichischen Verfassungspraxis bekannten „Verfassungsbestimmungen“ zur Verfassungsdurchbrechung, die Frage des juristischen Schicksals jener Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, die nicht in die neue Bundesverfassung inkorporiert werden, sowie jener Bestimmungen des geltenden Bundes-Verfassungsgesetzes, die nicht in die neue Bundesverfassung übernommen werden, zu klären.

Dem Ausschuss 3 ist die Erneuerung der staatlichen Institutionen und somit der Aufbau des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Selbstverwaltung), ferner Wahlen, Verfassungsautonomie, das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips sowie der EU-Rechtssetzung übertragen.

Die Mitglieder des Ausschusses 4 haben die Aufgabe, einen Grundrechtekatalog (Grundrechte, Bürgerinnen- und Bürgerrechte, Persönlichkeitsschutz) unter Bedachtnahme aller einschlägigen nationalen, internationalen und europäischen Regelungen zu erarbeiten.

Mit der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und der Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Kataloges von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union ist der Ausschuss 5 betraut.
Der Ausschuss 6 erhielt den Auftrag, sich mit der Reform der Verwaltung, das heißt mit den Vollzugskompetenzen und der Struktur der Organe der Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Transparenz, der Bürgerinnen- und Bürgernähe sowie der Entwicklung des e-Government zu befassen.
Den Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen, den Regulatoren und sonstigen unabhängigen Behörden, der Selbstverwaltung (exklusive der Gemeinden), den ausgegliederten Rechtsträgern und der sonstigen Privatwirtschaftsverwaltung widmet sich der Ausschuss 7.
Im Ausschuss 8 „Demokratische Kontrollen“ beraten die Mitglieder über Einrichtungen einer effizienten und effektiven Kontrolle im Bereich von Bund, Ländern und Gemeinden, Rechte der Parlamente einschließlich der Minderheitsrechte (z.B. Untersuchungsausschüsse), Rechnungshof, Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle in den Ländern und Volksanwaltschaften sowie die Frage der Amtsverschwiegenheit und Instrumente der direkten Demokratie.
Die Verhandlungen über die Einrichtung eines effizienten und effektiven Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt bürgerinnen- und bürgernaher Entscheidungen, ordentliche Gerichtsbarkeit, Gerichtshöfe öffentlichen Rechts, Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern, Sondersenate fallen in die Zuständigkeit des Ausschusses 9 – „Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit“.
Die Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs soll der Ausschuss 10 reformieren.
Der parlamentarische Boden, auf dem der Konvent tagt, hat angesichts der im Konvent vertretenen unterschiedlichen Interessen sowohl Garant für das freie Wort als auch für den im übergeordneten, gesamtösterreichischen Interesse gebotenen Konsens zu sein. Die Geschäftsordnung des Konvents sieht vor, dass sich Gruppierungen, die sich nicht durch ein Mitglied des Konvents vertreten fühlen, im Konvent bzw. in einem seiner Ausschüsse artikulieren können. Die Idee des Österreich-Konvents wurde überdies zum Vorbild für ihn begleitende Konvente wie den Jugendkonvent, sodass es nicht an Reformideen mangeln wird. Nicht zuletzt wird eine Herausforderung auch darin bestehen, die vielfältigen, innerhalb und außerhalb des Konvents vertretenen Partikularinteressen zu einem übergeordneten gesamtösterreichischen Interesse zu entwickeln.

Bereitschaft für neue Positionen – Mut zu Innovationen

Die Mitglieder des Konvents müssen daher die Bereitschaft für neue Positionen und den Mut zu Innovationen aufbringen. Der Österreich-Konvent war bisher von einem breiten Konsens seiner Mitglieder getragen, der im Einvernehmen über die Geschäftsordnung, die Einsetzung der Ausschüsse des Konvents und ihrer Themenstellungen und Mandate zum Ausdruck kommt. Die ersten Ergebnisse der Ausschüsse sind in vier bis fünf Monaten, also Anfang 2004, zu erwarten.
Der Grundkonsens, mit dem sich die Mitglieder des Gründungskomitees und des Konvents bisher verständigt haben, ist ein hoffnungsvoller Ausgangspunkt für einen anspruchsvollen Weg zu einer neuen, für alle Bürger unseres Staates identitätsstiftenden Verfassung für das Österreich von morgen.

Österreich-Konvent: Chancen und Risken

Heinz Fischer

Wenn man die Diskussion über die österreichische Bundesverfassung in den letzten Jahren und Jahrzehnten Revue passieren lässt, dann fällt auf, wie groß die Bandbreite der Meinungen über unsere verfassungsrechtliche Situation ist.
Einerseits hat sich die österreichische Bundesverfassung in der Zweiten Republik – und das ist auch meine persönliche Überzeugung – zweifellos bewährt: Die Verfassung hat sich als flexibel genug erwiesen, um unterschiedlichen politischen Konstellationen Rechnung zu tragen und sie hat sich als stringent genug erwiesen, um die politische Dynamik im Zaum zu halten und als geeignetes „Bachbett" für den Fluss der Politik zu dienen. Dennoch kann Reformbedarf im Bereich des österreichischen Verfassungsrechts nicht geleugnet werden: Die große Zersplitterung unseres Verfassungsrechts durch eine Vielzahl von Verfassungsbestimmungen ist evident. Die Kompetenzverteilung ist im wahrsten Sinne des Wortes versteinert und durch die gesellschaftliche und technologische Entwicklung teilweise überholt. Und die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union hat neue Fakten geschaffen, auf die nicht in adäquater Weise reagiert wurde. Somit haben wir einerseits eine Bundesverfassung mit vielen Vorteilen und Qualitäten und andererseits doch einen großen Reformbedarf.

Keine „Dritte Republik"

Die Forderung nach einer „Dritten Republik" ist keine geeignete Antwort auf diese Situation, weil sie von bestimmten verfassungspolitischen und ideologischen Positionen ausgeht, die weder zukunftstauglich noch konsensfähig sind. Aber auch andere Anläufe zur Verfassungsreform oder zur Grundrechtsreform sind bisher gescheitert.
Daher ist das Projekt eines „Österreich-Konvents" ein wichtiges und interessantes Projekt, das Interesse, Zuwendung und Aufmerksamkeit verdient.

Den wichtigsten Anstoß hat der Gedanke eines Österreich-Konvents durch die Tatsache erhalten, dass auch auf europäischer Ebene ein Konvent eingesetzt wurde, der trotz anfänglicher Skepsis beachtliche Ergebnisse erzielt hat. Obwohl viele Beobachter der europäischen Szene dem europäischen Konvent zunächst wenig Chancen gegeben haben, weil sie befürchteten, dass sich die Beratungen des Konvents im Interessendschungel von 15 verschiedenen europäischen Staaten (plus zehn Kandidatenländern) verfangen und verheddern werden, hat sich dann doch eine „Konventsdynamik" herausgebildet, die in der Lage war, Ergebnisse zu produzieren. Diese Ergebnisse haben wahrscheinlich keinen einzigen Konventsteilnehmer in ungetrübte Begeisterung versetzt, aber sie haben andererseits soviel Plausibilität, dass kein am Konvent teilnehmendes Land die Verantwortung übernehmen will (so hoffe ich), die Konventsergebnisse zu blockieren und zu Fall zu bringen.

Konservatives Besitzstanddenken

Mit dieser Situation vor Augen ist die Konventsidee auch als Modell für eine grundlegende österreichische Verfassungsreform betrachtet worden. Schon vor der letzten Nationalratswahl vom November 2002, aber besonders in den Wochen und Monaten nach der Wahl ist diese Idee von allen vier Parlamentsfraktionen nicht nur akzeptiert, sondern auch aktiv betrieben worden. Meine persönliche Vorstellung wäre es gewesen, ein nicht zu großes Gremium von eigenständig denkenden, kreativen und mutigen Fachleuten zu bilden, in das auch die für die Willensbildung des Verfassungsgesetzgebers maßgeblichen politischen Parteien und Vertreter der Gebietskörperschaften integriert werden sollten, um von Anfang an den Dialog zwischen Politik und Experten in Gang zu bringen und in Gang zu halten. Es hat sich dann herausgestellt, dass es gegenüber

einer solchen – wie ich glaube – „mutigen Lösung“ zu viele Befürchtungen, zu viele Ängstlichkeiten und zu viele Vorbehalte gab. Es wurde signalisiert, dass die Idee des Konvents nur realisiert werden kann, wenn jedes Bundesland, wenn jeder Landeshauptmann und jeder Landtag und jede Interessensvertretung und jedes Höchstgericht etc. Vertreter in den Konvent entsenden dürfe. Damit wurde implizit angedeutet, dass konservatives Besitzstanddenken („überall soll reformiert werden, nur in meinem Schrebergarten darf sich nichts ändern“) im Konvent stark vertreten sein wird.

Pflicht- und Kürprogramm des Konvents

Als dies deutlich wurde, sind in meiner persönlichen Einschätzung die Aussichten für positive, mutige und interessante Ergebnisse des Konvents deutlich gesunken und ich habe befürchtet, dass nur relativ „kleine Lösungen“ erzielbar sein werden. Inzwischen sind wieder einige Monate vergangen. Die Ausschüsse des Konvents sind konstituiert worden oder befinden sich im Stadium der Konstituierung, das Präsidium hat etliche Arbeitssitzungen hinter sich und meine Einschätzungen sind wieder ein bisschen positiver geworden, weil sich auch in Österreich so etwas wie eine „Konventsdynamik“ entwickeln könnte. Die einzelnen Ausschüsse haben relativ genau umschriebene Arbeitsgebiete, wobei diese Aufgabenbeschreibung aber nicht als taxativ oder einschränkend aufzufassen ist, sondern – wie wir das im Präsidium formuliert haben – als Pflichtprogramm zu verstehen ist, dem die Ausschussmitglieder durchaus noch weitere Vorschläge und Ideen (eben ein „Kürprogramm“) hinzufügen können. Und es scheint so zu sein, dass nicht nur die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse, sondern auch die Mitglieder der Ausschüsse durchaus gewillt sind, mit Mut und Phantasie an ihre Arbeit heranzugehen.

Zum Erfolg verurteilt

Nach wie vor frage ich mich allerdings: Wenn es in den vergangenen Jahren nicht einmal möglich war, den Gedanken von „dissenting opinions“ bei Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes (ähnlich wie in Deutschland) durchzusetzen, weil man Angst vor dieser Idee hat, wenn es nicht einmal möglich war, eine Bundeskompetenz für den Tierschutz zwecks gesamtösterreichischer und einheitlicher Regelungen durchzusetzen (obwohl dies bisher schon dutzende Male versprochen wurde, zuletzt auch vor der letzten Nationalratswahl), und wenn es nicht einmal möglich war, durchzusetzen, dass die Volksanwaltschaft mehr als einmal jährlich dem Nationalrat berichten darf etc., wie soll dann Konsens über eine große Verfassungsreform erzielbar sein, die hundertmal stärker in die politischen Strukturen eingreifen und wohl auch echte Machtverschiebungen zur Folge haben würde? Die endgültige Antwort auf diese Frage kann nur der Konvent selber geben. Aber es ist natürlich richtig, dass der Konvent unter Erfolgsdruck steht und – wie es der Wiener Bürgermeister Häupl formuliert hat: zum Erfolg verurteilt ist.

Ich selbst habe in einem Diskussionsbeitrag in der konstituierenden Sitzung des Konvents gemeint: „Der Konvent ist, wie er ist, er ist, was er ist und von dieser Realität ausgehend werden wir uns alle gemeinsam um ein gutes Arbeitsergebnis bemühen, und ein positives Arbeitsergebnis wäre meines Erachtens erreicht, wenn es gelingt, Konsens über eine neue Verfassungsstruktur und möglichst auch über einen neuen Verfassungstext zu erzielen.“

Es müsste doch möglich sein ...

Ich möchte meine Erwartungen optimistisch formulieren: Es müsste doch möglich sein in der Kompetenzverteilung eine sinnvolle und zeitgemäße Lösung zu finden, die darin besteht, dass größere Aufgabenbereiche definiert werden, die dann in sinnvoller Weise auf Bund und Länder zugeteilt werden.

Es müsste doch möglich sein, die Verwaltung zu straffen und kostengünstiger zu machen, in dem z.B. die Instanzenzüge deutlich abgekürzt werden.

Es müsste möglich sein, Kontrollrechte auf verschiedenen Ebenen auszubauen und gewissermaßen ein einheitliches Kontrollniveau zu schaffen. Es müsste auch möglich sein, die Verwaltungsgerichtsbarkeit neu zu ordnen und den guten alten Gedanken der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in einer neuen Verfassung zu verankern.

Es müsste doch möglich sein, der enormen Zersplitterung des Verfassungsrechts entgegenzuwirken und eine einheitliche Verfassungsurkunde aus dem

Boden zu stampfen. Es müsste doch möglich sein, in der Frage der Regelung der Grundrechte modernere und zukunftsfähige Antworten zu geben, als sie derzeit in Österreich vorhanden sind, indem wir immer noch auf den Grundrechtskatalog aus 1867 zurückgreifen. Und es müsste z.B. möglich sein, die Einnahmen- und die Ausgabenverantwortung näher aneinander heranzuführen etc.

Und wenn wir in diesen und auch anderen Bereichen sinnvolle Lösungen finden bzw. gefunden haben, dann wird eine Situation entstehen, wo man die Vorteile dieser Lösungen so hoch bewertet, dass die Fähigkeit zum Kompromiss dadurch starke Impulse bekommt.

Denn eines ist klar: Eine neue österreichische Bundesverfassung kann nicht durch das Parlament durchgepeitscht werden, wie die jüngste Pensionsreform oder der Ankauf der Kampfflugzeuge, sondern es muss eine sehr breite Mehrheit geben, die nach Möglichkeit alle vier Parlamentsfraktionen einschließen sollte (Verfassungskonsens!) und die Arbeit an diesem Verfassungskonsens wird im wahrsten Sinne des Wortes das „Bohren harter Bretter mit Augenmaß und Geduld“ erfordern.

Suche nach dem radikalen Mut

Michael Frank

Für einen Bürger Bayerns und der Bundesrepublik Deutschland ist es nicht vorstellbar, dass der bayerische Ministerpräsident aus München beim Bundespräsidenten anzutreten hätte, um in Berlin seinen Amtseid abzulegen. Am Tage darauf würde der Freistaat Bayern aus der Bundesrepublik austreten. Österreichische Landeshauptleute werden in Wien vom Bundespräsidenten angelobt, nicht vor dem Landtag, dem Vertreter des Volkes Souverän. Das ist Symbol und Symbole kennzeichnen Gesinnung.

Diese Vorbemerkung erscheint bedeutsam für folgende Feststellung: Von außen besehen, insbesondere im Blick der Bürger eines ausgeprägten Bundesstaates, erscheint Österreich keineswegs als ein sonderlich föderales Gemeinwesen. Der Blick der Österreicher selbst auf die vermeintliche Vielfalt ihres Staates ist überwiegend folkloristisch und romantisch eingefärbt, ohne die wirklichen Relationen in seinem Gefüge wahrzunehmen. Die festesten Säulen des österreichischen Föderalismus sind eher emotionaler Natur: Mythos und viel paspelierter Loden, kaum aber diversifizierte Kompetenzen und Aufgaben. Österreich erscheint in der Detailanalyse als ein ziemlich massiver Zentralstaat mit einem allerdings ausgeprägten Verwaltungspartikularismus. Landeshauptleute beklagen, ihr Tun als Ministerpräsidenten der Bundesländer rekrutiere sich zu überwältigendem Anteil aus der Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen des Bundes.

Daraus ergibt sich für den Verfassungskonvent der Republik Österreich eine primäre Polarität: Soll der siechende Föderalismus wieder mit Leben erfüllt oder sollen seine teuren, oft eher vegetierenden Insignien zu Gunsten einer ehrlicheren Einheitsstruktur und größerer Sparsamkeit radikal verschmälert oder gar abgeschafft werden?

Diese und weitere dringliche Aufgaben, etwa der Frage nach Funktion und Kompetenz des Staatsoberhauptes, sind nur mit Mut, Fantasie und weitestreichender Unabhängigkeit zu meistern. Schon die Zusammensetzung des Konvents nährt erste Zweifel. Zu seinem Vorsitzenden ist der Präsident des Rechnungshofes berufen worden, eine untadelige Persönlichkeit. Dennoch signalisiert die Installierung ausgerechnet des obersten Rechnungsprüfers der Republik all zu offensichtlich die einseitige Zielrichtung, um die es den heute in der Republik herrschenden Strukturen getan ist: Sparen.

Föderalismus ist teuer

Sparen allein ist – polemisch gesagt – wenn nicht prinzipiell, so doch tendenziell antidemokratisch und besonders antiföderal. Wenn alles im Lande a priori billiger, die Strukturen um jeden Preis ökonomischer werden müssen, dann behindert das automatisch jene Ideen, die eine Kräftigung der unteren, lebensnäheren Ebenen bedeuten könnten. Föderalismus ist teuer. Er leistet sich viele Tableaus des demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die Struktur benötigen und Personal – einschließlich der profunden Honorierung ihrer Protagonisten, um sie, wenn schon nicht moralisch, so doch pekuniär weitmöglichst gegen korrumpierende Einflussnahme zu immunisieren (wohl wissend, dass dies nie ganz gelingen kann).

Verhältnisse erstarren dann, wenn Persönlichkeiten in ihrer Funktion austrocknen und versteinern, ohne blutvolle Verpflichtung zur Sache. Man hat dafür die Formel der „Charaktermaske“ geprägt, die austauschbar und sinnentleert nur Stützfunktion eines Machtanspruches ist. Wenn zum Beispiel bei einem Erntedankfest auf dem Heldenplatz in Wien (Bauerntum!) oder bei einer Tagung in Alpbach (Gebirge!) ein besonderes Konzentrat von Lodenträgern auftritt, dann weiß man: Die Politiker sind da. Charaktermasken, Kostümierung statt Sachinteresse.

Der Bundesrat als „Charaktermaske“

In ähnlicher Lage finden sich in Österreich auch Institutionen, die Landtage nämlich und der Bundesrat: Insignien, institutionalisierte Charaktermasken ohne Macht und Kompetenz. Besonders unerfreulich ist diese Diagnose beim Bundesrat, hat dieser sich doch durch die totale Unterwerfung unter bundespolitische Parteieninteressen völlig jedweder länderorientierten Glaubwürdigkeit entledigt. Dies bei einem Gremium, das vorbildlich demokratisch verfasst wäre, auch im Vergleich zum viel föderalistischeren Deutschland: Dort sind Bundesräte Entsandte der Landesregierungen, hier sind Bundesräte Emissäre der Landesparlamente, also unmittelbarer demokratisch legitimiert. Dieses Gremium wäre wie kein anderes berufen, den kulturell und landsmannschaftlich definierten Bedürfnissen in den Ländern Rechnung zu tragen, gegebenenfalls im Widerstreit zum bundespolitischen Machtgefüge, vielleicht sogar des landespolitischen Machtinteresses, wie in den Landesregierungen definiert. Es geht nicht darum, Streit zwischen Bund und Ländern zu institutionalisieren, sondern um echte Kompetenz an Mitgestaltung oder des qualifizierten Widerspruchs im Gesetzgebungsverfahren, die der Nationalrat nicht einfach so vom Tisch wischen kann.
Es sind, salopp gesagt, die üblichen Verdächtigen, die jetzt den Konvent bevölkern: Leute, die historisch für die Aushöhlung des Föderalismus und seiner Organe mit verantwortlich zeichnen. Nicht nur der Einfluss der Bundesparteiapparate ist übermächtig. Auch die Landeshauptleute haben durch die Installation der im rechtsfreien Raum schwebenden Landeshauptleutekonferenz originäre Bundesrats-Kompetenzen an sich gezogen. Sie haben also als freischwebendes Personenkartell den parlamentarischen Organismus des Föderalismus geschwächt und geschädigt.

Wo sind Frauen, Junge, Alte?

Wo sollen sie also herkommen, der Mut, die Ideen? Vielfalt und intellektueller sowie sozialpolitischer Impetus einer so respektablen Nation wie Österreich findet sich im Konventspersonal keineswegs wieder. Wo sind jene, die man gemeinhin die „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ nennt? Selbst die Österreichische Volkspartei, die sich ja als originär christlich versteht, ist keineswegs bereit, den Kirchen und weltanschaulichen Gruppen der Gesellschaft Mitsprache und Status im Konvent einzuräumen. Ganz zu schweigen von den jeweiligen Vertretern eines weithin aufgegliederten sozialen Spektrums über die traditionellen Sozialpartner hinaus, da letztere bei allem Bemühen nur noch einen kleinen Teil des soziokulturellen Gefüges der Gesellschaft repräsentieren. Wo sind Frauen, Junge, Alte? Die Liste wäre lang. Ungläubig schaut man zu, wie Leute die parlamentarischen Strukturen des Landes im Konvent reformieren sollen, die wesentlich zu deren relativen Verkommenheit beigetragen haben. Es ist schwer vorstellbar – die beispielhafte Personalisierung muss ausnahmsweise erlaubt sein – dass ein Nationalratspräsident, der die Ablehnung von Anträgen der Opposition im Ton des persönlichen Triumphs verkündet, Wesentliches zur Stärkung parlamentarischer Strukturen beizutragen hat.

Die Rolle des Bundespräsidenten

Es geht auch um das Verhältnis Parlament – Staatsoberhaupt. So hat, für den Beobachter von außen immer wieder höchst überraschend, die Bildung der Bundesregierung in Wien erst einmal nichts mit den parlamentarischen Verhältnissen zu tun. Jenseits des Wahlergebnisses weist die Verfassung die Kompetenz dem Bundespräsidenten zu, den Auftrag zur Regierungsbildung zu erteilen. Laut Verfassung kann, muss er sich aber nicht an der Parteienstärke orientieren. Er soll eine Persönlichkeit beauftragen, die „sein Vertrauen“ genießt. Ohne billige Polemik – so gesehen hat der amtierende Bundespräsident mit der Angeblobung der letzten zwei Regierungen offen und offensichtlich gegen die Verfassung verstoßen, weil der Bundeskanzler, den er sich zu ernennen genötigt sah, sein Vertrauen nicht genießt, wie jedermann weiß. Eine solche Zwangslage muss aufgelöst werden, hier muss der Verfassungskonvent einen eindeutigen Gesetzesrahmen schaffen, der der parlamentarischen Tradition seit dem Zweiten Weltkrieg entspricht und nicht dem autoritären Gedanken, der der Verfassung in den Zwanzigerjahren des verflossenen Jahrhunderts die besondere Rolle des Bundespräsidenten eingegeben hat. Die Tradition der österreichischen Nachkriegsdemokratie ist eindeutig parlamentarisch geprägt. Trotzdem wird das Parlament bei der Regierungsbildung jedes

Mal zunächst mit einem autonomen Akt des Staatsoberhauptes konfrontiert. Die Regierung existiert zunächst ohne Zutun des ungefragten Parlaments, das nur hinterdrein seinen Sanctus geben oder Nein sagen kann.
Die Verfassung macht also, ohne dass es seinen Bürgern bewusst wäre, zumindest in Wahlzeiten aus Österreich eine Präsidialdemokratie. Exzessiv ausgelegt würden es seine Verfassungskompetenzen dem Bundespräsidenten sogar erlauben, nach einer Nationalratswahl geschickt zu manipulieren, Kandidaten zu ernennen, abzuberufen, scheitern zu lassen und auszuwechseln und so über Jahre hinweg mit einem Notkabinett aus Experten und Sektionschefs selbst zu regieren, bis er sich endlich gezwungen sähe, eine neue Regierung zu akzeptieren oder Neuwahlen auszuschreiben. Derlei ist antiparlamentarisch und antidemokratisch und gehört in keine moderne Verfassung. In der Praxis ist dies nie vorgekommen, also sollte man auch die gesetzliche Möglichkeit dazu tilgen. Es ginge also darum, die Verfassungsvorgabe vom „Vertrauen" durch die zu ersetzen, dass der Bundespräsident denjenigen mit der Regierung beauftragt, der ihm eine tragfähige parlamentarische Mehrheit glaubhaft macht.

Der Präsident ein „Frühstücksdirektor" oder ein „Feuerwehrmann"?

Jeder Professor, jeder höhere Verwaltungsbeamte, jeder höhere Offizier des Bundesheeres, dessen Oberbefehlshaber das Staatsoberhaupt ist, wird vom Bundespräsidenten ernannt. Auf Vorschlag verschiedenster Institutionen natürlich. Aber er hat das unbegrenzte Recht, Kandidaten abzulehnen. Legte es ein Bundespräsident darauf an, die gesamte Elitenstruktur der Republik Österreich umzukrempeln, er könnte dies: Er hätte nur bei jedem Posten die Kandidaten so lange zurückzuweisen, bis ihm ein genehmer Aspirant serviert wird – und so fort. Und so eine starke Figur halten die Bürger für einen Frühstücksdirektor?
Natürlich, es ist nichts Gravierendes solcherart vorgekommen. Umso mehr wäre es Auftrag der Verfassungsreform, Möglichkeiten dieser Art zu beseitigen und besonders im Regierungsbildungsprozess die Kompetenzen des Präsidenten denen der Praxis der österreichischen Nachkriegsdemokratie anzupassen.
Der Konvent hat jedoch schon weitgehend Abstinenz signalisiert, will sich offenbar mehr der Vorgartenpflege widmen, statt das Fundament des Hauses zu sanieren. Diese Zurückhaltung hat ihre Entsprechung im seltsamen Orakeln vieler Bürger und Politiker, dies bis in höchste Ränge: Es gehe darum, einen starken Präsidenten in der Hinterhand zu haben, der Ordnung zu schaffen vermöge, wenn es um die demokratischen Gepflogenheiten im Lande einmal schlecht stünde. Gleichsam einen „Feuerwehrmann" für den „Ernstfall".
Den Beobachter irritiert derlei zutiefst: Dies ist nichts anderes als eine tiefe Misstrauenserklärung jener, die die parlamentarische Demokratie Österreichs tragen, an ihre eigene Rolle und Redlichkeit. So als rechneten Österreichs Politiker damit, dass sich die Demokratie hierorts jeden Tag als brüchig erweisen könnte und es eines Überwahlkaisers bedürfe, oder des guten Kasperls mit der Pritsche, der das allfällige Krokodil in die Flucht schlägt. Kommt das nicht einer Bankrotterklärung gleich, wenn Österreichs Demokraten glauben, eine Art gewählten Kryptodiktator für alle Eventualitäten in der Hinterhand zu benötigen? So lebt in Sinn und Seelen des politischen Österreich jener Geist fort, der in den Zwanzigerjahren des vorigen Jahrhunderts aus autoritärem Denken und tiefem Misstrauen gegenüber dem damals neuen Parlamentarismus heraus das Amt des Präsidenten geformt hat. Der Fremdling scheint – bei aller Detailkritik dieser Tage – mehr Zutrauen in die parlamentarische Stabilität Österreichs zu setzen als die politische Klasse Austrias, die nicht wagt, den klaffenden Graben zwischen parlamentarischer Praxis und längst unglaubwürdigen Verfassungskompetenzen zu schließen.

Schutz der Verfassung vor dem Gesetzgeber

Die dritte große Herausforderung für den Konvent wäre der Schutz der Verfassung selbst vor der Willkür des Gesetzgebers. Kaum sonst wo ist das Grundgesetz eines Staates von den Gesetzgebungskörperschaften derart manipuliert, mit administrativem Müll verstopft und aus dem Alltagsopportunismus heraus in ihr Gegenteil verkehrt worden. Das Instrument dazu war und ist das sogenannte Verfassungsgesetz, also die Methode, beliebige Angelegenheiten, die oftmals nur einer Verordnung oder anderer niederwertiger Verwaltungsvorschriften be-

dürften, mit Zweidrittelmehrheit in den Verfassungsrang zu hieven. Aufgebläht mit Nebensächlichem oder offensichtlichem Unsinn hat Österreichs Verfassung auf seine Bürger nie die Strahlkraft entwickeln können, die den Typus des Verfassungspatrioten hätte reifen lassen können, also dessen, der seinen Heimatstolz aus dem heutigen Stand von Legalität und Legitimität nach einer wechselhaften Rechtsgeschichte speist.

Verfassungswidriges wird zum Verfassungswert

Überproportionale Mehrheiten haben das Verfassungsgesetz sogar dazu missbraucht, die Verfassung selbst auszuhebeln und ad absurdum zu führen. Gesetze, die vom Verfassungsgerichtshof der Republik als verfassungswidrig verworfen worden sind, werden per Verfassungsgesetz der Konstitution einfach hinzugefügt. Das heißt, der Verfassungsgerichtshof wird gezwungen, als offensichtlich verfassungswidrig erkannte Missstände von Stund an als Verfassungswerte zu schützen. Etwas Perverseres kann man sich kaum vorstellen. Das ist aber Praxis in dieser Republik. Direkt nach seinem Amtsantritt hat der derzeitige Verfassungsgerichtshofspräsident eine wichtige und mutige Warnung ausgesprochen: Er könne sich vorstellen, dass künftig auch Verfassungsgesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft würden. Das Wutgeheul just im konservativen Teil des politischen Establishments, dies sei der Versuch, den Gesetzgeber seiner demokratischen Allgewalt zu entkleiden, lässt erkennen, wie wenig Willen besteht, dem manipulativen Handeln gegen Geist und Buchstaben der Verfassung abzuschwören. Das Wort des Gerichtspräsidenten müsste Ansporn und Stichwort für den Konvent sein, die Verfassung selbst, die ja auch für den Gesetzgeber unveräußerliche Bestandteile hat, vor dessen spekulativem Zugriff zu schützen. Konsequent wäre, das Verfassungsgesetz schlicht abzuschaffen, oder – die Minimalforderung – zumindest auf Materie von konstitutionellem Gewicht einzuschränken. Es steht zu fürchten, dass der Konvent nicht wagt, diese beherzte und radikale Frage überhaupt aufzuwerfen. Es sitzen zu viele in dem Reformgremium, die durch ihr eigenes Mitwirken zuviel Geschmack an dieser illegitimen und durchaus unanständigen Praxis gefunden haben.

Dennoch: Vielleicht flößt allein schon sein Zustandekommen dem Konvent und seinen Mitgliedern doch den nötigen Mut für den radikalen Ansatz ein, ohne den das Unternehmen zur beiläufigen Fußnote in Österreichs Geschichte verkommen muss.

Schlanker Staat: Eine Chance für Österreich

Gilbert Frizberg

In einem unlängst erschienenen Ranking der europäischen Wirtschaftsstandorte schnitt Österreich in den Bereichen Lohnkosten aber auch Bürokratie beschämend ab. Fazit: Österreich rangiert mitten unter den Erweiterungskandidaten Osteuropas. Solche Ergebnisse haben für einen Industriestandort weitreichende Folgen. Investitionsentscheidungen werden dadurch beeinflusst.
Die Diagnose ist klar: Unter Instanzendschungel, Bürokratielabyrinth und explodierender Staatsquote leiden Eigeninitiative und unternehmerischer Elan Österreichs. Das Rezept dagegen kann nur heißen: Staatsreform. Mit dem Österreich-Konvent hat die Bundesregierung den richtigen Schritt eingeleitet.
Die Erstellung öffentlicher Leistungen kostet die Österreicher derzeit rund 35,5 Mrd. Euro. Zu dieser enormen Summe tragen verfassungsrechtlich vorgegebene Doppelgleisigkeiten und Parallelgesetzgebungen bei. Beispiele sind die Bundessozialämter und die Sozialverwaltungen der Länder sowie die Schulbehörden des Bundes und der Länder. Hier ist der Rotstift anzusetzen. Alleine in diesen Bereichen beträgt das Einsparungspotenzial zehn Prozent, also 3,5 Mrd. Euro. Jeder Euro, den wir am Verwaltungsanteil absenken, bringt in der Wirtschaft Arbeitsplätze, die sonst abwandern könnten.

Fünf Instanzen – eine zuviel

Will ein ausländisches Unternehmen derzeit in Österreich investieren, so hat es sich durch fünf Instanzen zu kämpfen: Gemeindeebene, Bezirkshauptmannschaften, Land, Bund und EU. Da ist zumindest eine Instanz zu viel. Lösungsansatz: Die wesentlichen Instanzenzüge in der Verwaltung könnte man ohne weiteres beim Land enden lassen. Dafür sollte die Legislative stärker in der Hand des Bundes liegen. In Zeiten der EU-Erweiterung und Globalisierung können wir uns kleinliche Ländereigenheiten nicht mehr leisten. Beispielhaft sei hier die Bauordnung angeführt, deren regionale Stilblüten kabarettistische Züge vom Zuschnitt eines Otto Grünmandl hervorbringen – all jenen Unternehmungen, die damit zu kämpfen haben allerdings weniger Anlass zum Lachen geben.
Abschaffbar sind auch Regelungen, bei denen der Bund die Generalgesetzgebungskompetenz und das Land die Detailkompetenz hat. Ein positives Beispiel ist die Energie-Einspeiseregelung, die bisher Landessache war und nun vom Bund geregelt wird. Auch beim Vergabegesetz ist es gelungen, die bislang unterschiedlichen Normen bundesweit einheitlich zu regeln.

Bezirkshauptmannschaften

Es ist zu befürchten, dass gerade jene Instanz geopfert wird, die am effektivsten arbeitet – nämlich die Bezirkshauptmannschaft. Vielleicht liegen sowohl deren Effizienz wie die Gefahr, dass sie unter die Räder kommen, gerade darin, dass sie am wenigsten unter politischem Einfluss stehen. Die Festlegung der Anzahl und des Sitzes von Verwaltungseinheiten soll den Ländern überlassen werden und mit Regierungsbeschluss und Landtags-Zweidrittelmehrheit festlegbar sein. Vorstellbar wäre aber eine Ausweitung der Bezirkskompetenz etwa in Baufragen. Entscheidungen bzw. deren fachliche Aufbereitung sollten von den Kleingemeinden weg zu den Bezirken delegiert werden – selbstverständlich bei Wahrung der Gemeindeautonomie.

Oberste Behörden und Gerichtsinstanzen auf die Bundesländer aufteilen

Die Reform wird nur dann gelingen, wenn wir nicht zulassen, dass Bund, Länder und Gemeinden gegeneinander ausgespielt werden. Die Wirtschaftskammer Steiermark schlägt schon seit längerem

eine „polyzentrische Bundesstaatseinteilung“, wie sie beispielsweise in der Schweiz und in Deutschland besteht, vor. So muss nicht jede neue Behörde automatisch in Wien sitzen. In Deutschland ist das Patentamt in München, das Verkehrsamt in Flensburg und das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Mit Hilfe der modernen Kommunikationsmittel, wie Internet, lässt sich das leicht bewerkstelligen: Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck, Bregenz und Klagenfurt kommen dafür in Betracht.

Missbrauchsaufsicht statt Vollkontrolle

All jene Vorschriften, durch die sich öffentliche Körperschaften gegenseitig kontrollieren (Genehmigungsvorbehalte durch Oberbehörden) und gezwungen sind, bevor sie tätig werden können, erst das Einvernehmen mit anderen Behörden herzustellen (Einvernehmensbindungen), sollten überdacht werden. Diese Vorschriften sollen ebenso abgeschafft werden, wie Benützungsbewilligungsverfahren und die Genehmigungspflichten. Hier sollte man nach dem Prinzip der Missbrauchsaufsicht vorgehen. Es ist heute nicht mehr möglich eine permanente Vollkontrolle durchzuführen. Die Verantwortungsbereiche der einzelnen Behörden sind im Gegenzug zu stärken. Zum Beispiel könnten Überprüfungen durch diese Behörden ermöglicht werden.

Bilanzierung statt Budget

Obwohl sich einiges zum Besseren geändert hat ist die Prozessorganisation in der öffentlichen Hand vielfach nicht mehr zeitgemäß. Die Strukturen sind zu starr und die Verantwortung ist – etwa bei geteilten Zuständigkeiten für Finanzierung und Aufgabenerbringung – oft nicht klar. Auch das herrschende Prinzip der Einjährigkeit von Budgets lässt keine längerfristigen Planungen zu. Leistungsanreize sind nur ungenügend vorhanden.
Was sich bei Unternehmen bereits bewährt hat, sollte auch als Vorbild für die Verwaltung gelten. Am dringendsten notwendig ist eine Änderung des Budgetansatzes. Es ist zu erwarten, dass sich die öffentliche Hand von der festen Bindung einzelner Budgetansätze und deren Fortschreibung verabschiedet. Vielmehr sollte nach dem Beispiel der Wirtschaft eine Bilanzierung erfolgen. Im Sinne einer Bilanzierung müssen endlich auch Investitionen etwa in die Infrastruktur als nachhaltige Finanzierungen entsprechend bewertet werden – wie alle Ausgaben, die langfristig Vorteile bringen. Gleichzeitig kann die Verwaltung den Mitteleinsatz zur Erreichung der ihr auf der Grundlage von Leistungskennzahlen vorgegebenen Ziele eigenverantwortlich bestimmen.
Methoden des New Public Management (NPM) bringen eine Effizienzsteigerung bei gleichzeitigen Einsparungspotenzialen:

- Umstellung von Input- auf Outputsteuerung: Mittelzuteilung nur in Abhängigkeit von vorher fixierten Zielvorgaben
- Erteilung von Leistungsaufträgen
- Trennung strategischer Planung (Politik) von operativer Ausführung
- Flexibilisierung des Dienstrechts
- Einbindung des privaten Sektors
- Einführung einer Kostenrechnung – unter Einbeziehung volkswirtschaftlich nachhaltiger Aspekte
- Market Testing: Untersuchung, ob die von der Verwaltung geplanten Leistungen nicht am Markt billiger erstellt werden können

Allein mit der umfassenden Einführung von New Public Management-Methoden ließen sich binnen fünf Jahren bei Gemeinden, Ländern und beim Bund Einsparungen von mehr als 700 Millionen Euro erzielen.

Zusammenarbeit stärken – Synergieeffekte nutzen

Mehr Phantasie erwarte ich mir auch im Hinblick auf budgetäre Entlastungen der Instanzen. Man macht es sich zu einfach, wenn man immer nur an der Steuerschraube dreht. Dieser Ansatz ist in Wahrheit kontraproduktiv, weil er die Wirtschaft schwächt und damit Arbeitsplätze – und weitere Steuereinnahmen – gefährdet.
Es gibt einige Möglichkeiten um die schwierige finanzielle Situation etwa der Gemeinden zu verbessern, ohne gleich an die Einhebung neuer Steuern zu denken. So könnten vermehrt Gemeindeverbände gebildet und die Möglichkeit, Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf staatliche Behörden zu übertragen, verstärkt genutzt werden. Beispiel: Bauverfahren werden im Zuge der gewerbebehördlichen Genehmigung miterledigt. Einige steirische Gemeinden machen das bereits. Man sollte auch Überle-

gungen anstellen, inwieweit die Gemeinden sich darauf konzentrieren als „front-offices“ bürgernah tätig zu werden und schwierige Detailprobleme von anderen Behörden lösen zu lassen. Man könnte damit Senkungen im Bereich der Kommunalsteuern leicht verkraften.
Auch in Steuerfragen erwarte ich mir vom Österreich-Konvent kreative Ideen und den Blick über den eigenen Gartenzaun. Schauen wir nach Irland. Das Armenhaus Europas wurde durch investorenfreundliche Gesetze und Steuern zu einer der führenden Wirtschaftsnationen der EU. Dass die Iren – im Gegensatz zu Österreich – die Möglichkeiten der EU-Förderungen voll ausgeschöpft haben, zeigt übrigens, dass sie uns in diesem Punkt weit voraus sind.

Proporzregierungen abschaffen

Wenn mit der Staatsreform das Ende der Proporzregierungen kommt, hätten wir einen wichtigen Fortschritt geschafft. Das Beispiel Graz, wo der kommunistische Stadtrat nur schwer in die Gesamtverantwortung der Stadtregierung einzubinden ist, zeigt die Problematik der Proporzregierungen, wie sie beispielsweise im Land Steiermark verfassungsrechtlich vorgesehen ist. Man kann nicht mitregieren und gleichzeitig in Opposition sein. Dem Beispiel anderer Bundesländer – wie Salzburg – folgend, sollten Proporzregierungen abgeschafft werden. Kuhhandel wie das notwendige „Abtauschen“ der jeweiligen Projekte zwischen den Parteien führten bisher zu höheren Gesamtkosten, die die Bürger zu tragen hatten.

Umsetzung gewährleisten

Die Wirtschaftskammern haben gezeigt, dass Reform möglich ist, und auf 30 Prozent ihrer Einnahmen zugunsten der Mitglieder verzichtet. Die Wirtschaft erwartet sich nun vom Staat und von der Verwaltung ähnliche Schritte. Der Österreich-Konvent soll innerhalb von 18 Monaten entsprechende Vorschläge erarbeiten. Um die Umsetzung zu gewährleisten, ist eine unabhängige Stelle einzurichten, die von allen im Parlament vertretenen Parteien als Instanz respektiert wird. Es könnte sich dabei um einen unabhängigen Minister für Verfassungs- und Verwaltungsreform handeln, der von Parlament, Regierung und Bundespräsident gemeinsam vorgeschlagen wird und die entsprechenden Kompetenzen erhält.

Grüne Überlegungen zum Österreich-Konvent

Eva Glawischnig/Marlies Meyer

Durch die Ratifikation des Beitritts-Vertrages wurden unter anderem formal die Weichen gestellt, dass europäische Normen in Österreich gelten bzw. von den innerstaatlichen Gesetzgebern umgesetzt werden müssen[1]. Im neunten Jahr danach haben sich eine Menge von Problemfällen der Umsetzung angehäuft. Nicht selten ist zur Umsetzung einer Richtlinie das Tätigwerden von elf Gesetzgebungsorganen notwendig (Nationalrat, Bundesrat und neun Landtage), da der umfassende Lösungsansatz der europäischen Richtlinien auf eine veraltete – und mit viel Liebe zur Versteinerung gehätschelte – Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern stößt. Vier Jahre nach der Umsetzungsfrist sind so z.B. noch immer Regelungen aus der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung offen (IPPC-RL)[2]. Politischer Umsetzungsunwille multipliziert mit dem Faktor 11 lässt schnell die Jahre ins Land ziehen, aber auch die Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission gegen Österreich anstrengen muss[3].

Österreich braucht eine neue Verfassung?

Dabei ist nicht nur der einfache Gesetzgeber gefordert, sondern auch der Verfassungsgesetzgeber. Denn das Prinzip der Energieeffizienz einer Betriebsanlage z.B. kann nach geltender Kompetenzlage als Weder-Noch-Materie gelten. D.h. weder der Bund noch das Land haben die einfachgesetzliche Kompetenz zur Erlassung dieses Gebots und damit zur vollständigen Umsetzung der IPPC-Richtlinie.[4] Will man diesen Zustand ändern, so sind die Kompetenztatbestände neu zu formulieren, die Kompetenzen neu zuzuordnen und ein neues Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Dies allein ist daher schon ein recht umfassender Themenkomplex und verdient den Namen einer Verfassungsreform, will man nicht den sehr engen Ansatz der Bundesstaatsreform 1994[5], welche letztlich scheiterte, wiederholen.

Objektiv einsichtig sind auch die Bemühungen um eine möglichst einheitliche Verfassungsurkunde. Verfassungsdurchbrechungen durch Verfassungsgesetz sind schon zu sehr in Mode gekommen. Ein künftiges Gebot zur Zurückhaltung setzt jedoch eine Bereinigung um die tausend Verfassungsbestimmungen voraus. Beide Projekte gemeinsam, also die Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Rückbesinnung auf grundlegende Regelungen in möglichst einer Urkunde, rechtfertigen das Projekt Verfassungskonvent. Freilich sei hervorgehoben, dass die Bundesverfassung von 1920 nun schon Jahrzehnte ihre Qualität unter Beweis gestellt hat und daher an einen neuen Text ein sehr hoher Maßstab zu legen ist.

Staatsaufgaben und Legalitätsprinzip

Anders als im Regierungsprogramm 2003 bis 2006[6] wird im Gründungsdokument zum Konvent[7] die umfassende Analyse der Staatsaufgaben besonders erwähnt und findet sich diese nun auch in der Aufgabenbeschreibung des Ausschusses Nr. 1. Die Debatte um die Kernaufgaben des Staates impliziert einen Rückzug des Staates aus angestammten Verantwortungsbereichen. In Zeiten globalisierter und damit erstarkter Wirtschaftsmacht ist dieses Signal nicht nachvollziehbar. Soweit damit ein liberalistischer Umbau des Staates gemeint ist, wird man bei den Grünen auf Granit beißen. Soweit es darum geht, die soziale und ökologische Verantwortlichkeit des Staates zu bekräftigen und bloß die Handlungsformen zu bereichern, wird jedoch eine konstruktive Auseinandersetzung möglich sein. Am System der Verfassung, dass der Staat Aufgaben entsprechend den aktuellen Bedürfnissen einfachgesetzlich nachkommen kann und dass Ausgliederungen besonders rechtfertigungspflichtig sind[8], sollte nicht ge-

rüttelt werden. Vielmehr sollten die Voraussetzungen für Ausgliederungen präzisiert werden und verfassungsrechtlich gewährleistet werden, dass der Staat Qualitätsnormen aufstellen muss, dem Einzelnen bzw. Verbänden auch auf dem Privatrechtsweg rascher und günstiger Rechtsschutz zusteht und die politische Kontrolle nach wie vor umfassend möglich ist.

Von einer Lockerung des Legalitätsprinzips halten die Grünen nicht viel, da es Ausdruck des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzips ist. Staatliches Handeln muss für die Betroffenen vorhersehbar und notfalls auch einklagbar sein, dies ist bei bloßen Zielbestimmungen nur schwer möglich. Die generellen Normsetzungen des Staates sollen einer öffentlichen Diskussion unterliegen, was nur durch eine Beschlussfassung in den Parlamenten gewährleistet ist. Völlig inakzeptabel ist z.B. der Vorschlag, dass EU-Richtlinien im Verordnungswege durch die Verwaltung umgesetzt werden. Schon allein aus dem Grund, da sich immer die Frage stellt, ob bloß der europäische Minimalkonsens für Österreich maßgeblich sein soll oder vielmehr die nationalen Spielräume (z.B. zugunsten eines hohen Umweltschutzniveaus) genützt werden sollten.

Grundrechte und direktdemokratische Instrumente

Von den besonderen grünen Anliegen seien hier nur zwei erwähnt, und zwar der Ausbau der Grundrechte und der direktdemokratischen Instrumente. Wiederholt haben die Grünen im Parlament einen Gesetzesentwurf für ein Grundrecht auf Gesundheit eingebracht[9]. Es soll Schutz vor umweltvermittelten Gefahren bieten und quasi ein Gegenstück zum Grundrecht auf Erwerbsfreiheit bzw. auf Eigentum bilden. Bei allen raumbezogenen Entscheidungen des Staates, die in die Gesundheitssphäre eingreifen, soll den Betroffenen Parteistellung zukommen. Wenn auch die Europäische Grundrechtscharta ein solches Umweltgrundrecht vermissen lässt[10], so beweist doch die Studie über ein Recht auf eine gesunde Umwelt im Auftrag der Europäischen Kommission, dass ein solches Grundrecht auch in Europa in Diskussion steht[11].

Ähnlich beispielhaft wie das Grundrechtsthema können hier in diesem Rahmen die direktdemokratischen Instrumente angesprochen werden. Zum einen hat sich gezeigt, dass die Innovationsfreude der Bundesländer an bundesverfassungsrechtliche Grenzen stößt[12], zum anderen lässt der Rechtsschutz der Initiator/innen von Volksbegehren noch zu wünschen übrig[13]. Drittens schließlich ist auch ein Ausbau der direkten Demokratie auf Bundesebene denkbar, etwa der Art, dass Volksbegehren auf die Bindung der österreichischen Regierungsmitglieder in EU-Angelegenheiten im Sinne von Art. 23 e B-VG abzielen können[14].

Was ist vom Konvent zu erwarten?

Die Offenheit in der Zusammensetzung, die der Konvent als Organ sui generis im Unterschied zu einer parlamentarischen Enquetekommission bietet, wurde leider nicht ausreichend genützt. Der Konvent ist dominiert von Vertretern und Vertreterinnen der Parteien und Sozialpartner, zivile Organisationen sind so gut wie nicht vertreten[15]. So findet die Debatte in einem relativ kleinen Insiderkreis statt und es besteht die Gefahr, in althergebrachten gegensätzlichen Positionen stecken zu bleiben. Am ehesten könnten noch die nominierten Verfassungsrechtswissenschafter ein kreatives Potenzial fördern. Dieses wird sich jedoch nur entfalten können, wenn sich die Partei- und Machtpolitik zurücknimmt. Nur so wird es möglich sein, die aufgrund des geltenden Konsensprinzips[16] notwendigen Kompromisse in sachlich gute Lösungen münden zu lassen. Auf derartige Wunder darf noch gehofft werden.

1 BGBl. 1995/45.

2 Die Umsetzung der RL 96/61/EG sollte bis 30.10.1999 erfolgen. Schon allein der Bund überzog diese Frist. So wurde z.B. die entsprechende Gewerbeordnungsnovelle erst am 20.8.2000 verlautbart (BGBl. I 2000/88). Die Kommission rügte mit Schreiben vom 2.3.2002 (C(2002)993), dass die bis zu diesem Zeitpunkt erlassenen IPPC-Gesetze der Länder nicht ausreichend seien bzw. in einigen Ländern überhaupt Umsetzungsakte noch offen seien. Das Vertragsverletzungsverfahren ist noch anhängig.

3 Gemäß dem vierten Jahresbericht über die Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts der Gemeinschaft 2002 (SEK (2003) 804), veröffentlicht am 7.7.2003, ist Österreich beim Ranking der fehlerhaften oder unvollständigen RL-Umsetzung mit 14 offenen Verfahren Schlusslicht.

4 Mit Erkenntnis vom 15.3.1986 hob der VfGH Vorschriften „zur sinnvollen Nutzung von Energie“ in der Gewerbeordnung auf (VfSlg. 10.831/1986). Das Gebot, „Energie effizient zu nutzen“ im aktuellen § 71 a Abs. 1 Z 2 GewO hätte nur als Verfassungsbestimmung Bestand. Die einfach-

gesetzliche Regelung wurde von Abgeordneten zum Nationalrat nach Art. 140 B-VG im Juni 2002 beim VfGH angefochten. Andererseits machte die Bundesregierung gegen die umfassenden Regelungen in IPPC-Gesetzesvorschlägen der Länder Wien und Steiermark wegen Eingriff in die Bundeskompetenz Luftreinhaltung und Wasserrecht verfassungsrechtliche Bedenken geltend (siehe zuletzt 18. Ministerratssitzung im August 2003).

5 Siehe Regierungsvorlage zur B-VG-Novelle 1994, 1706 BlgNR, 18.GP.

6 Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. GP, Kapitel 1.

7 Siehe www.konvent.gv.at.

8 Siehe dazu grundsätzlich Heinz Peter Rill: Staatsaufgaben aus rechtlicher und rechtspolitischer Sicht. In: Michael Potacs/Paolo Rondo-Brovetto: Beiträge zur Reform der Kärntner Landesverwaltung. Wien 2001, 9 ff und Karl Korinek: Staatsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Ausgliederung und Beleihung. In: ÖZW 2000, 46.

9 Zuletzt am 8.2.2000, Initiativantrag Nr. 83(A), 21. GP.

10 Art. 37 der Grundrechtscharta ist nicht als Grundrecht formuliert: „Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden."

11 The Right to a Healthy Environment in the European Union, Report of a Working Group established by the European Environmental Law Association (Chair and Project Coordinator: Michael Bothe).

12 Siehe z.B. VfGH vom 28.6.2001, VfSlg. 16.241/2001: Nach Auffassung des VfGH ist es dem Landesverfassungsgesetzgeber verwehrt, neben dem regulär repräsentativen Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit einer „Volksgesetzgebung" vorzusehen, da dies dem repräsentativ-demokratischen Baugesetz der Bundesverfassung widerspreche. Siehe dazu kritisch Anna Gamper: Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip. In: ÖJZ 2003, 24.

13 Siehe die Anregung zur Neufassung von Art. 141 Abs. 3 B-VG bei Franz Merli: Rechtsprobleme des Volksbegehrens in Bundes- und Landesgesetzgebung. In: JBl 1988, 85, damit der Landesgesetzgeber den VfGH zur Prüfung des Ergebnisses und des Verfahrens von Volksbegehren berufen könnte und allenfalls auch anderen Stimmberechtigten als der/dem Bevollmächtigten des Volksbegehrens die Anfechtung der Ergebnisfeststellung eingeräumt werden könnte.

14 Gemäß Art. 23 e B-VG kann der Nationalrat dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung für sein Abstimmungsverhalten im Rat quasi einen Auftrag erteilen, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, die durch Bundesgesetz umzusetzen sein wird oder unmittelbar wirksam sein wird.

15 Auf Vorschlag der Grünen sieht die Geschäftsordnung in § 11 zumindest die Möglichkeit vor, dass mit Vertreter/inne/n von gesellschaftlichen Organisationen und Interessensvertretungen ein Hearing veranstaltet wird.

16 Siehe § 3 Abs. 1, § 10, § 19 und § 21 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Konvents.

Das Gute bewahren, die Defizite beseitigen

Christoph Grabenwarter

Die österreichische Bundesverfassung steht in einer noch nie da gewesenen Form in der öffentlichen Debatte – und zu ihrer Disposition. Zur Jahresmitte hat der Österreich-Konvent mit großem Schwung seine Arbeit aufgenommen. Viele gute Wünsche begleiten die erste Phase seiner Tätigkeit. Die ersten Ausschüsse sind zusammengetreten. Erste Linien zeichnen sich ab. Es scheint in dieser frühen Phase der Arbeit wenig angebracht, öffentlich detaillierte Thesen und Forderungen zu einzelnen Bereichen aufzustellen. Hierfür sind die Ausschüsse das angemessene Forum. An dieser Stelle sollen daher nur einige allgemeine Gedanken formuliert werden, die für das Ergebnis des Konvents insgesamt entscheidend sein werden.

Zur Arbeitsweise und Zusammensetzung des Konvents

Der Österreich-Konvent ist vielfältig, vielleicht nicht vielfältig genug zusammengesetzt. Ganz entscheidend wird sein, ob die politisch Handelnden, die Experten aus der Verwaltung, die Vertreter der Bürgergesellschaft und die Vertreter der Verfassungsrechtswissenschaft in einen fruchtbaren Dialog treten können. Dabei ist zu wünschen, dass es neben dem sicher notwendigen Aufeinandertreffen von unterschiedlichen Interessen und Machtansprüchen zu einem erfolgreichen Konsens kommen kann. Es ist wichtig, dass sich einzelne Mitglieder in erster Linie als Teil des Ganzen und erst in zweiter Linie als Vertreter einer Partei, einer Gebietskörperschaft oder eines Organs begreifen.
Ein Blick nach Osten sollte uns ermutigen: So ziemlich alle Staaten Osteuropas haben sich in den letzten 15 Jahren eine neue Verfassung gegeben. Es wäre einigermaßen paradox, wenn wir auf der Basis eines bestehenden bewährten Fundaments etwas nicht schaffen würden, das anderen vor dem Hintergrund einer 40-jährigen Diktatur gelungen ist.

In diesem Zusammenhang gilt es auf ein Weiteres hinzuweisen: Der Konvent arbeitet nicht im luftleeren Raum, nicht im politischen Vakuum. Zahlreiche Institutionen, Einrichtungen, Nicht-Regierungs-Organisationen und Einzelpersonen treten in Kontakt mit den Mitgliedern. Das ist gut so und essenziell für das Gelingen der Arbeit des Konvents. Dabei sollte jedoch einerseits auf jene Teile der Bevölkerung nicht vergessen werden, die sich nicht (organisiert) artikulieren oder dies gar nicht können. Dies gilt insbesondere für die ältere Generation, die Kinder und gesellschaftliche Randgruppen, die über keine Lobby verfügen. Andererseits sollte jener Sachverstand nutzbar gemacht werden, der in den Verwaltungen des Bundes und der Länder vertreten ist. Zum Teil haben der Bund und einige Bundesländer in vorbildlicher Weise dafür gesorgt, indem sie Fachleute aus der Verwaltung und den Universitäten zu Vertretern gemacht haben. Wo dies nicht geschehen ist, scheint mir der institutionalisierte Dialog mit der Verwaltung unabdingbar.

Zur Ausgangsbasis des Konvents

Für den Erfolg dieses Konvents ist es ferner wichtig, sich in einem ersten Schritt in jedem der einzelnen Bereiche des Gemeinsamen, des Bewahrenswerten zu vergewissern. Das österreichische Verfassungsrecht weist gewiss manche Schwäche auf. Dennoch hat das Verfassungsrecht einen sehr gesunden Kern, den es zu bewahren und auszubauen gilt.
Ich denke hier vor allem an die Institutionen gerichtlicher Kontrolle, die zwar auch Anpassungserfordernissen des Europarechts unterliegen, in ihrem Kern aber Vorbild für andere Verfassungen sind. Gerade für die Demokratien in Mittel- und Osteuropa gilt das. Das österreichische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Diskussion im Ausland eine eingeführte Marke, wir sollten sie auch in einer

neuen Verfassung im Wesentlichen so wiederfinden. Auch die mittelbare Bundesverwaltung österreichischer Prägung sollte vor einer vorschnellen Verabschiedung noch einmal gründlich bewertet werden. Daneben aber gilt es, die Schwächen des Verfassungssystems in den Blick zu nehmen, beginnend mit der formalen Seite der „Verhüttelung des Verfassungsrechts“ (Korinek) über die Inkongruenzen von Aufgabenverantwortung und finanzieller Verantwortung bis zu den Hybriden aus gerichtlicher Kontrolle und Verwaltungsbehörden. Hier ist manches zu tun, und Partikularinteressen sollten genau auf ihre Validität im Ganzen aus der Sicht des Gemeinwohls überprüft werden.

Zum Stil der Verfassung

Im internationalen Vergleich zeichnet sich das österreichische Bundesverfassungs-Gesetz – und ich nehme hier ausdrücklich das umfangreiche Nebenverfassungsrecht aus – durch eine technische, nüchterne Sprache in weiten Bereichen aus. Das ist nicht nur ein Nachteil, vor allem dort, wo es um Organisationsrecht geht.
International einmalig ist jedoch der Detailreichtum des B-VG. Das gilt nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Kontrolleinrichtungen. Wenn man den Vergleich mit dem Bonner Grundgesetz zieht, zeigt sich, dass dort für die Gerichtsbarkeit und den Rechnungshof mit einem knappen Dutzend Bestimmungen, oft nur aus einem oder zwei Absätzen bestehend, das Auslangen gefunden wird, während die Bestimmungen über die Gerichtsbarkeit, das Fünfte und das Sechste Hauptstück des B-VG viermal so viele Verfassungsartikel in Anspruch nehmen.
Aber auch der Vergleich mit dem Verfassungsrecht der Europäischen Union bringt ein ähnliches Ergebnis. Es zeigt sich, dass Organe Akte mit unmittelbarer Wirkung für den Bürger setzen können, ohne dass das „Europäische Verfassungsrecht“ über eine vergleichbar detailreiche Ausgestaltung im Primärrecht oder in einer künftigen europäischen Verfassung verfügen würde.

Die Sprache der Verfassung

Ich komme damit zu einem Punkt, der die Sprache betrifft und das verständliche Anliegen einer für den Bürger verständlichen Verfassungssprache. Dass dieses Anliegen wichtig ist, muss man in Zeiten überbordender Gesetzgebung nicht mehr betonen. Im Staatsorganisationsrecht scheint mir kein Veränderungsbedarf gegeben. Ich glaube, dass diese Frage vor allem dort eine Rolle spielt, wo sich der Bürger in der Verfassung wieder findet, und das ist der Bereich der Grundrechte. Ob europäische Texte oder die Formulierungen aus dem 19. Jahrhundert in jeder Hinsicht der Weisheit letzter Schluss sind, wird man im Einzelfall zu bewerten haben.

Die Frage der Grundrechte

Zum Schluss will ich das Allgemeine verlassen und auf einen Bereich eingehen, der mir für die Wahrnehmung der Verfasssungsdebatte durch den Bürger besonders entscheidend scheint: Die Frage der Grundrechte. Ich halte es für notwendig, dass wir trotz eines guten Niveaus an Grundrechtsschutz in Österreich das kodifizieren, was im österreichischen Verfassungsrecht unter Einschluss der Garantien völker- und europarechtlicher Herkunft an Bestand gegeben ist. Dabei gilt es, die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in den Mittelpunkt zu stellen, den Grundrechtsbestand aus dem 19. Jahrhundert zu sichten, Verdopplungen zu beseitigen und die Rechte der EMRK an die heutige Zeit da und dort anzupassen. Nicht zielführend erscheint mir, jede erdenkliche völkerrechtliche Rechtsquelle ungeachtet ihrer Bedeutung in die Diskussion mit einzubeziehen.
Es würde einer modernen Verfassung im Übrigen schließlich nicht schlecht stehen, würden die Grundrechte – wie im Bonner Grundgesetz, aber auch in anderen Verfassungen Europas – an ihrem Beginn stehen.

Verfassung 2005: win-win-Situationen als Erfolgsrezept

Herwig Hösele

In seiner Grundsatzerklärung anlässlich der Konstituierung des Österreich-Konvents am 30. Juni 2003 unterstrich sein Vorsitzender, Rechnungshofpräsident Dr. Franz Fiedler:

„Auch wenn man sich nicht die mancherorts vertretene Auffassung zu eigen machen will, dass unsere Verfassung schon von Anbeginn an kein staatstheoretisch widerspruchsfreies, sondern nur ein auf Kompromissen basierendes Werk dargestellt habe, ja vielleicht sogar nur eine Ruine sei, kann nicht geleugnet werden, dass die auf zahlreichen Novellen beruhenden inhaltlichen Änderungen, denen der Verfassungstext seit dem Jahre 1920 unterworfen war, nicht dazu beitrugen, sie als geschlossenes System unserer staatlichen Grundlagen zu begreifen. Unübersichtlichkeit sowie Belastung mit verfahrensrechtlichem und organisatorischem Ballast kennzeichnen unsere heutige Konstitution, ganz zu schweigen von den in ihrer Fülle kaum noch zu überblickenden, vom Bundes-Verfassungsgesetz getrennt erlassenen Verfassungsgesetzen bzw. in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen, die dem Bundes-Verfassungsgesetz den Status einer Verfassungsurkunde verwehren.

Man sollte unserer geltenden Verfassung aber andererseits auch Gerechtigkeit widerfahren lassen. Sie hat sich viele Jahrzehnte hindurch nicht nur als praktikabel erwiesen, sondern war auch Garant für Demokratie und Rechtsstaat in Österreich. Der Ruf nach einer umfassenden Reform darf daher nicht als rückwärtsgewandte Kritik an unserer Verfassung missverstanden werden, sondern beruht auf der Einsicht, die Weichen für die Zukunft Österreichs neu stellen zu müssen.

Die Notwendigkeit einer Reform unserer Verfassung gründet sich jedoch nicht nur auf zu ihrem Nachteil ausschlagenden Veränderungen, denen sie ausgesetzt war, sondern mindestens ebenso auf den gegenüber der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geänderten Rahmenbedingungen für unseren Staat und seine Bewohner. Der Aufbruch in ein neues Jahrtausend erfolgte nahezu zeitgleich mit dem Eintritt Österreichs in ein größeres Europa. Die Neupositionierung des Nationalstaates in dieser größeren sowie zunehmend größer und bedeutsamer werdenden supranationalen Gemeinschaft bedingt auch eine Neubewertung der innerstaatlichen Aufgaben und Kompetenzen sowie eine Reform der innerstaatlichen Strukturen und Institutionen, der bisher nur unzureichend Rechnung getragen wurde …“

Soweit der treffende Befund 2003, am Beginn des 21. Jahrhunderts und einer sinnvollen und notwendigen Neupositionierung Österreichs im sich zunehmend einigenden und größer werdenden Europa.

Die Verfassung von 1920 als Kompromiss

Wie war der Befund 1920, am Beginn des 20. Jahrhunderts, bei der Positionierung Österreichs als Republik nach dem Ende der Donaumonarchie und des Ersten Weltkrieges?

Den politischen Gründervätern der Republik war sehr wohl bewusst, dass die am 1. Oktober 1920 in Kraft getretene Bundesverfassung ein Kompromiss war, der viele Fragen offen ließ und natürlich auch viele jener Debatten grundlegte, die in den letzten Jahrzehnten geführt wurden. Diese Feststellung soll nicht die große Leistung, die in der Schaffung der neuen Bundesverfassung in schwierigster Zeit bestand, schmälern, sondern durchaus im Bewusstsein dessen getroffen sein, dass diese Bundesverfassung jahrzehntelang, insbesondere seit 1945, tragfähiges, wichtiges Fundament für das demokratisch-politische Handeln in Österreich war und heute noch ist. Es sollte zugleich immer klar sein, dass jede Verfassung, die einer qualifizierten Mehrheit bedarf, den Kompromiss zwischen den großen politischen Kräften beinhalten muss und damit widersprüchliche Vorstellungen vereint werden müssen. Das war 1920 so, es wird wohl auch 2004/2005 im Österreich-Konvent so sein müssen – entscheidend ist nur, dass kein fauler, sondern ein guter tragfähiger Kompromiss geschlossen wird.

Das Protokoll der 100. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung der Republik Österreich vom 29. September 1920, auf deren Tagesordnung der „Bericht des Verfassungsausschusses betreffend ein Gesetz, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundesverfassungsgesetz)“, stand, zeigt sowohl in der Berichterstattung als auch in den Debattenreden, dass es große inhaltliche Gegensätze zwischen Christlich-Sozialen und Großdeutschen zum einen, die eine föderale Verfassung mit starken Bundesländern und einem starken Bundesrat wollten, und Sozialdemokraten zum anderen gab, die für einen Einheitsstaat votierten. Aber es wurden auch andere große Lücken wie etwa das Fehlen der Grund- und Freiheitsrechte festgestellt. So hieß es bereits in der Berichterstattung durch den christlich-sozialen Professor und späteren Bundeskanzler Dr. Ignaz Seipel:

„... Der Verfassungsausschuß selbst, und zwar die Mitglieder aller Parteien, waren sich wohl dessen bewußt, daß unserem Verfassungsentwurf Mängel von nicht geringer Gewichtigkeit anhaften, Mängel, die über den Charakter bloßer Schönheitsfehler hinausgehen. Es ist vor allem ein großer Mangel, daß dieser Entwurf eines Bundes-Verfassungsgesetzes sehr bedeutende Lücken aufweist. So enthält er nichts über die Grund- und Freiheitsrechte der Bürger, die man doch sonst gewohnt ist, als ein selbstverständliches Requisit einer jeden Verfassung anzusehen. Es ist dann eine bedeutsame Lücke in unserem Verfassungsentwurf in Bezug auf die Kompetenzabgrenzung enthalten... Wir finden dann drittens eine solche Lücke in Bezug auf die Regelung der finanziellen Auseinandersetzung zwischen dem Bunde, den Ländern und den Gemeinden. Auch das ist eine Sache, die man ja eigentlich in der Verfassung selbst geregelt sehen möchte ...“

Der christlich-soziale Hauptredner, Staatssekretär Dr. Michael Mayr, betonte ebenfalls die Kompromisshaftigkeit der Bundesverfassung:

„Wenn trotzdem auch in der vorliegenden Verfassung das Muster eines wahren Bundesstaates nicht erreicht werden konnte, so sind daran die sich grundsätzlich vielfach ausschließenden politischen Anschauungen und Tendenzen der Parteien schuld, die immer wieder in jeder entscheidenden Frage zu einem Kompromiß nötigen ...“

Der sozialdemokratische Hauptredner, Dr. Robert Danneberg, machte in seiner langen Rede deutlich, warum der Bundesrat seit seinem Inkrafttreten in der Bundesverfassung 1920 stets in dieser prekären Situation war. Er war ein Kompromiss zwischen Sozialdemokratie, die eigentlich keinen Bundesrat und Bundesstaat wollte, und Christlich-Sozialen und Großdeutschen:

„... Damit ist keineswegs ausgesprochen – und das möchte ich auch am Ende der Beratungen ausdrücklich wieder sagen –, daß wir an und für sich den Bundesstaat als die geeignetste Staatsform für dieses Land Deutschösterreich erachten...

...Und wenn wir auch den Bundesrat überhaupt für eine überflüssige Einrichtung halten: da er nicht zu vermeiden war, ist er hier in seiner Kompetenz doch auf ein Minimum beschränkt und wird die Gesetzgebung nicht zu verhindern vermögen. Er ist auf ein Minimum von Kompetenz beschränkt und seine Zusammensetzung wird nicht wesentlich von der des Nationalrates verschieden sein ... Wir wissen aber aus der Geschichte, dass diese Volkswahl eines Präsidenten sehr leicht zu zäsaristischen Experimenten benützt werden kann ... Wir waren der Ansicht, dass die Kompetenz, die man dem Präsidenten geben will – es ist nicht allzu viel und es sind keine wesentlichen Dinge – sehr wohl so wie heute vom Präsidenten der Nationalversammlung besorgt werden könnte...

...Die Herren haben es anders gewollt. Es wird einen eigenen Präsidenten geben ... Allzuviel wird er nicht zu tun haben und ein allzu interessantes Amt wird es, wie ich glaube, auch nicht sein, ein eigener Bundespräsident zu sein. Vielleicht wird sich jemand finden, der dieses Amt, das die Verfassung da schafft, auch wirklich wird übernehmen wollen...“

Der großdeutsche Abgeordnete Heinrich Clessin betonte:

„... Abgesehen davon ist die Verfassung nur dadurch zustande gekommen, daß auch in vielen anderen Belangen schwächliche Kompromisse geschlossen worden sind ...

... Es ist selbstverständlich, daß bei jeder föderalistischen Verfassung ein Bundesrat vorhanden sein muß, weil der Selbständigkeit der einzelnen Länder einzig durch den Bundesrat erst Ausdruck gegeben wird ... Wir waren aber der Ansicht, dass ein Bundesrat, wie er nach dem Willen der beiden großen Parteien jetzt zustande gekommen ist, eigentlich nichts anderes darstellt als einen Abklatsch des ersten Hauses. Wir stehen auf dem Standpunkte, daß ein Zweikammernsystem in dem Sinne, daß ein zweites Haus wesentlich genau dieselbe politische Zusammensetzung wie das erste Haus aufweist, eine absolute Unnotwendigkeit darstellt ...

Dieser Bundesrat, wie er heute konstruiert ist, ist eigentlich eine Einrichtung, die gar keiner von den drei Parteien, glaube ich, vollkommen gerecht wird ...“

Der Bundesrat als echte Länderkammer

Soweit die Diskussion 1920. In einem 2001 erschienenen wissenschaftlichen Kommentar zur Bundesverfassung heißt es:
„Der BR ist die zweite Kammer der Bundesgesetzgebung (vgl bei Art 24 B-VG); er repräsentiert – dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend – die Länder in der Gesetzgebung des Bundes. In der politischen Realität ist der BR ohne Gewicht, was im wesentlichen darin gründet, dass er in erster Linie – wie der NR – von parteipolitischen statt von Länderinteressen dominiert wird. Über das Erfordernis einer Reform besteht weitgehende Einigkeit; die politischen Zielvorstellungen divergieren beträchtlich.“
Viele der Reformüberlegungen, die sich gerade in den letzten Jahren verdichteten, kreisen um das zentrale Ziel, den Bundesrat zu einer echten Länderkammer umzugestalten und ihn von der Parteiendominanz zu befreien. Denn seit Jahrzehnten sind die Bundesratsfraktionen an die Klubdisziplin der großen Parlamentsklubs und an die Unterstützung des Koalitionsabkommens auf Bundesebene gebunden. Es wird also im Bundesrat nach Parteiinteressen und nicht nach Länderinteressen abgestimmt. Zweitens ist es dem Bundesrat nur möglich, sich zu einem Gesetz, das der Nationalrat beschlossen hat, innerhalb der 8-Wochen-Frist zustimmend zu äußern, es zu beeinspruchen – allerdings nur mit einem suspensiven Veto – oder die Frist verstreichen zu lassen. Ein ebenfalls zutiefst unbefriedigender Zustand, weil oft aus Ländersicht zwar das ganze Gesetz für grundsätzlich richtig gehalten wird, aber eventuell der eine oder andere Paragraph gegen Länderinteressen verstößt. Daher scheint es viel sinnvoller, dass dem Bundesrat die Möglichkeit eingeräumt würde, entweder im gesamten Gesetzwerdungsverfahren ein Stellungnahmerecht zu haben oder einen Vermittlungsausschuss einzurichten, um solche Gesetzesänderungen noch beschließen zu können.
Als prinzipiell wirksamstes Instrument, die parteipolitische Dominanz im Bundesrat zu brechen, wäre es, die Repräsentanten der Bundesländer nicht an die Disziplin der Parlamentsklubs zu binden, sondern in speziellen Fällen Aufträge seitens der Länder (Landesregierung und Landtage) zu erteilen. Per se würde der Bundesrat auch dann mehr Gewicht erhalten, wenn alle Landeshauptleute oder sonstige führende Landespolitiker aller Bundesländer in ihm vertreten wären.

„Es ist unsere Pflicht, Optimist zu sein“

Skeptiker halten diesen Überlegungen das entgegen, was schon in der ersten Debatte zur Bundesverfassung zum Ausdruck gekommen ist: Es geht hier um Machtfragen, wieso sollte die SPÖ, die nur in zwei von neun österreichischen Bundesländern gegenwärtig den Landeshauptmann stellt (Stand 15.10.2003) einer Stärkung des Bundesrates als Länderkammer zustimmen, wo sie doch in den Ländern eine so schwache Position hat? Abgesehen von der Feststellung von Karl Popper „Es ist unsere Pflicht, Optimist zu sein“ und von einem positiven Bild des Sisyphus sollte auch hier dennoch eine vorurteilsfreie Diskussion nicht nur angestrebt, sondern auch geführt werden.
Eine echte Länderkammer des österreichischen Parlaments ist wesentlicher und unverzichtbarer Grundpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung.
Unverzichtbar, aber nicht unveränderbar, wobei die Stärkung der Regionen im Gesamtstaat und die Stärkung ihrer Mitwirkung aus bundesstaatlichen Gesetzgebungsverfahren das Ziel ist. Die Stärkung der Regionen ist auch ein europäischer Trend – vor allem in vielen zentralistisch organisierten Staaten wie Frankreich, Italien oder Spanien.
So viel europa- und österreicheinheitlich wie notwendig, so viel Bürgernähe, Föderalismus, Subsidiarität und Stärkung der Gemeindeautonomie wie möglich. Die Bundesländer haben durch freiwilligen Zusammenschluss die Republik zweimal begründet.
Das ist nicht nur eine historische Reminiszenz, das ist auch die entscheidende europäische Zukunftsperspektive. Denn ein sich zunehmend einigendes Europa, das ein Europa der Bürger sein will, kann nur ein Europa der Regionen sein.

Ein Masterplan für Österreichs Staatsaufbau

Nach monatelangen intensiven Detailverhandlungen wurde der Österreich-Konvent im breiten Kon-

sens eingerichtet. Dieser breite Konsens ist auch notwendig, um die Chance zu nutzen, die dieser Konvent bietet: Nämlich nach Jahrzehnten der mehr oder minder folgenlosen Diskussion über eine Verfassungs-, Demokratie- und Verwaltungsreform in Österreich, kurzum eine umfassende Staatsreform, jetzt zum Handeln zu kommen; also quasi einen Masterplan für Österreichs Staatsaufbau im 21. Jahrhundert zu entwickeln. Wir müssen gleichsam Österreich aufbauend auf bewährten Fundamenten neu denken.

Es geht nicht um wechselseitige Schuldzuweisungen, verfehlte Frontstellungen, simple Reflexe, Besitzstandsdenken, Festhalten an verkrusteten Strukturen, sondern um eine offensive, kreative und tabulose Diskussion, um das Optimum für den Bundesstaat Österreich im 21. Jahrhundert unter den Bedingungen des neuen Europa zu erreichen.

Wichtig ist, dass die Diskussion nicht als ein intellektuelles Glasperlenspiel, Sandkastenspiel oder l'art pour l'art einer abgehobenen politischen Kaste empfunden wird, sondern dass bewusst ist, dass die Organisation des Bundesstaates ganz entscheidende Bedeutung für den Bürger hat. Größere Überschaubarkeit, mehr politische Mitgestaltungsmöglichkeit, also mehr Demokratie für den Bürger, besserer Bürgerservice, bürgernahe Verwaltung, rascherer und effizienterer Verwaltungsablauf, damit zugleich geringere Steuerlast – das muss der Nutzen für den Bürger sein. Dafür sind die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, das muss letztlich Inhalt der Staatsreform sein. Es darf keine Diskussion zur wissenschaftlichen, geistigen und politischen Selbstbefriedigung einiger Politfunktionäre und Verfassungsjuristen sein.

Föderalismus ist modern, bürgernah, demokratisch und kostengünstig

Staatsreform darf nicht mit Zentralisierung verwechselt werden. Föderalismus ist kein teurer Luxus, sondern Föderalismus ist, wenn er richtig organisiert ist, also wenn die Aufgaben richtig zugeordnet sind, moderner, bürgernäher, demokratischer und kostengünstiger als Zentralismus. Föderalismus ist daher auch keine Frage der Einwohner- oder Flächenquantität. Das zeigt auch ein Vergleich Österreichs mit der Schweiz und Deutschland, zwei klassisch föderalistische Staaten. Besonders wichtig erscheinen in diesem Zusammenhang auch die Hinweise der Chefs der beiden angesehensten Wirtschaftsforschungsinstitutionen Österreichs, Prof. Helmut Kramer, WIFO, und Prof. Bernhard Felderer, IHS:

„Als Vorarlberger liegt es mir am Herzen, darauf hinzuweisen, dass föderalistisch strukturierte Staaten nicht unbedingt eine teurere Verwaltung haben müssen“, sagt Prof. Kramer und betont weiter, dass der öffentliche Personalaufwand in den USA um 2 % des Bruttoinlandsproduktes unter dem Durchschnitt der EU-Länder liegt. Die USA hat bekanntlich eine vorbildhafte föderalistische Struktur. Oder das Beispiel der Schweiz: Die Eidgenossenschaft ist mit 41.294 km² Fläche und 26 Kantonen für sieben Millionen Einwohner flächenmäßig und föderalistisch kleiner strukturiert als Österreich (Österreich: 83.858 km² Fläche, neun Bundesländer, acht Millionen Einwohner). Dennoch hat die Schweiz eine wesentlich geringere Dichte an Regulierungen und an öffentlich Bediensteten, während z.B. Frankreich, ein zentralistischer Paradestaat unter den westlichen Demokratien, einen der aufgeblähtesten bürokratischen Apparate hat. Ein Geheimnis der Schweiz ist es auch, dass es dortzulande ganz klare Trennungen zwischen den Aufgaben des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gibt.

Von den 50 US-Bundesstaaten haben acht weniger Einwohner als die Steiermark, sieben weitere eine Million bis zwei Millionen Einwohner, insgesamt streut die Einwohnerzahl zwischen 35 Millionen (Kalifornien) und 0,5 Millionen (Wyoming). Trotzdem stellt niemand die Existenz dieser Bundesstaaten, ihre Kompetenzen und das Prinzip, dass alle – unabhängig von ihrer Größe – je zwei Senatoren stellen – in Frage.

Und Professor Felderer unterstreicht: *„Nach dem Subsidiaritätsprinzip müsste das föderale System effizienter sein, weil es bürgernäher ist. Es sei denn, dass die Aufgaben den jeweiligen Gebietskörperschaften nicht so zugeordnet sind, dass ein effizientes Optimum dabei herauskommt.“* Um genau dieses Optimum geht es.

Eine Studie von WIFO-Chef Prof. Dr. Helmut Kramer vergleicht die Ausgaben für aktive öffentliche Bedienstete in Österreich, Deutschland und der Schweiz, gegliedert nach Staatsebenen und Aufgabenbereichen, und stellt fest, dass Österreich am zentralistischsten organisiert ist. Der Anteil der allgemeinen Hoheitsverwaltung des Bundes beträgt in

Österreich 32 %, in der Schweiz 23 % und in Deutschland 19 %. Insgesamt wendet Österreich 10 % seines Bruttoinlandsproduktes für den Personalaufwand in der Verwaltung auf, in Deutschland und der Schweiz sind es nur 8,7 % bzw. 8,5 %. Die Differenz zwischen diesen beiden föderalistischer organisierten Staaten und Österreich beträgt also 1,3 bzw. 1,5 % des Bruttoinlandsproduktes. Für Österreich würde das Minderausgaben von 2,8 bis 3,2 Milliarden Euro bedeuten.

Bestimmt der Standort den Standpunkt?

Österreich ist ein Bundesstaat. Bei aller Liebe und Wertschätzung für unsere Bundeshauptstadt Wien muss festgehalten werden, dass die gesamtösterreichische Perspektive eine größere und weitere ist, als es die alleinige Sicht aus der Bundeshauptstadt wäre. Das ist ganz besonders deswegen zu betonen, weil im Gegensatz zu den klassischen Bundesstaaten Schweiz, Deutschland und USA, in denen die wichtigsten staatlichen Institutionen aber auch meinungsbildenden Medien auf verschiedene Orte aufgeteilt sind, in Österreich das meiste in Wien zentriert ist. Und der Standort bestimmt leider nicht selten den Standpunkt.

Voraussetzung für ein gutes Resultat ist die Erzielung von win-win-Situationen für alle Gebietskörperschaften und vor allem für die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes. Es wird eine ganz wichtige Aufgabe sein, dies während der Konventsberatungen zu vermitteln und zu erreichen und möglichst viele Bürgerinnen und Bürger an dieser Österreichbewegung teilhaben zu lassen. Wir brauchen die Mitwirkung der civil-society auf vielen auch neuen Wegen – und nicht nur als Lippenbekenntnis. Der Konvent in seiner Besonderheit, aber vor allem auch jedes einzelne Konventsmitglied ist gefordert, sich in diesen intensiven und breiten Bürgerdialog einzubringen, als dessen krönender Abschluss eine Volksabstimmung im Österreich-Jahr 2005 – 60 Jahre Zweite Republik, 50 Jahre volle Souveränität – stehen sollte.

Auf einem steinigen Weg zu einer neuen Bundesverfassung

Andreas Khol

Gerne habe ich die Aufgabe übernommen, in gewohnter Kürze einige meiner Vorstellungen und Erwartungen hinsichtlich des Österreich-Konvents näher zu bringen.
Vorweg möchte ich mich aber bei Professor Herwig Hösele bedanken, der maßgeblich zum Zustandekommen dieses Konvents beigetragen hat.
Am 30. Juni 2003 hat der Österreich-Konvent begonnen, sein ambitioniertes Ziel, nämlich innerhalb von 18 Monaten eine neue Bundesverfassung zu erarbeiten, in Angriff genommen. Eine der Vorgaben durch das Gründungskomitee ist es, einen straffen Verfassungstext auszuarbeiten, der in knapper aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält. Nach meiner Vorstellung sollte die neue Verfassung aus nicht mehr als 150 Artikeln bestehen, höchstens sechs Nebengesetze haben und in einer für jeden Bürger verständlichen Sprache verfasst sein.
Zu zwei Themen, die in den letzten Wochen bereits heftig diskutiert worden sind, nämlich die Rolle des Bundespräsidenten und des Bundesrates, vertrete ich die Auffassung, dass hier ein großer Änderungsbedarf besteht.

Bundespräsident – Bundesrat

Der Bundespräsident soll weiter vom Volk gewählt werden, höchste Staatsautorität und Identifikationsfigur sein, aber seine in der Bundesverfassung theoretisch fixierten Aufgaben sollten der Verfassungsrealität angepasst werden: keine Zugriffsrechte des Bundespräsidenten auf das Parlament, der Bundeskanzler sollte vom Nationalrat gewählt werden, auf Vorschlag des Bundeskanzlers sollten die Minister vom Parlament bestätigt werden. Der Bundesrat soll sich künftig aus den Landeshauptleuten, den Landtagspräsidien und Vertretern des Gemeinde- und Städtebundes zusammensetzen. Es sollte länderweise abgestimmt und ein nach Ländergröße gewogenes Stimmrecht eingeführt werden (EU-Modell). Um der Landeshauptleutekonferenz einen rechtlichen Rahmen zu verleihen, könnte sich diese in Zukunft als Hauptausschuss des Bundesrates konstituieren. Als eine seiner neuen Hauptkompetenzen würde dem Bundesrat der Abschluss des Finanzausgleichs zufallen. Dazu kämen, neu: ein Vermittlungsausschuss zwischen Bundesrat und Nationalrat, die Rechte des sogenannten Konsultationsmechanismus und die Mitwirkung bei der EU-Rechtsetzung.

Wahlrecht

Beim Wahlrecht wäre ich für die Einführung eines persönlichkeitsbezogenen Proporzwahlrechts. Bei einer Einteilung in 100 Einerwahlkreise wäre jener Kandidat gewählt, der die relative Mehrheit der Stimmen errungen hat. Alle übrigen Bestimmungen, insbesondere das zweite und dritte Ermittlungsverfahren würde ich beibehalten, um den Grundsatz der Verhältniswahl weiter zu behalten. Die Verankerung des Briefwahlrechts für alle Wahlen ist überfällig.

Bund, Länder und Gemeinden

Der Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist in der jetzigen Verfassung ein großer Umfang gewidmet. Mit 20 großen abgerundeten Kompetenztatbeständen könnte man das Auslangen finden. Mit dieser Problematik eng verbunden ist das Subsidiaritätsprinzip und seine Durchsetzung. Hier könnte ich mir eine Umsetzung in Analogie zum vorliegenden Entwurf einer EU-Verfassung durchaus auch für Österreich vorstellen.
Im Rahmen einer solchen Kompetenzbereinigung könnte die mittelbare Bundesverwaltung ersatzlos gestrichen werden und alle Materien der selbstständigen Landesvollziehung von Bundesgesetzen zuge-

ordnet werden. Die Aufsichtsrechte des Bundes über die Landesvollziehung würden sich auf eine Rechtsaufsicht beschränken lassen. Generell werde ich mich für eine Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder einsetzen. Dies schließt auch die Errichtung von Verwaltungsgerichten in den Ländern ein, als Gerichte der Länder.

Finanzverfassung

Bei der Neuordnung der Finanzverfassung ist für mich wesentlich, dass beim Finanzausgleich an Stelle des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ein aufgabenorientierter Schlüssel eingeführt wird. Weiters soll den Ländern und den Gemeinden künftig ein eigenes Abgabenfindungsrecht zukommen, wobei sie sich der Bundesfinanzbehörden bedienen können.

Legalitätsprinzip

Aufgrund des Legalitätsprinzips sind in Österreich ein Großteil der EU-Rechtsnormen durch Gesetz oder Verordnung umzusetzen. Dies bedingt einerseits eine Flut an jährlichen Novellen beziehungsweise neuen Gesetzen im Nationalrat, andererseits aber auch die Regelung technischer Details auf gesetzlicher Ebene. Der Verfassungsgerichtshof hat in letzter Zeit seine Judikatur zum Legalitätsprinzip zwar gelockert und lässt schon viel mehr Spielraum zu, jedoch sollte der Verwaltung mehr Umsetzungsspielraum gewährt werden. Deshalb sollte bei einer Neuformulierung des Legalitätsprinzips versucht werden, das Verhalten der Verwaltungsbehörden mehr durch die Festlegung von Zielen zu bestimmen als durch spezielle Gesetze.
Ein zweistufiger Gerichtsaufbau statt des derzeit vierstufigen, einheitliche Schulbehörden und schlanke Sicherheitsbehörden sind weitere Forderungen, die uns nicht nur helfen sollen Kosten einzusparen, sondern auch eine erhebliche Effizienzsteigerung mit sich zu bringen.

Grundrechtskatalog

Vorbildwirkung für die verfassungsrechtliche Verankerung der Grundrechte hat die europäische Grundrechtscharta, wobei ich diese noch um weitere Grundrechte (vor allem des Minderheitenschutzes) angereichert sehen möchte. Ziel muss es sein, dass dieser einheitliche Grundrechtskatalog Bestandteil der neuen Verfassung ist und nicht in ein Nebengesetz ausgelagert wird. Das sind nur Beispiele – vieles kann man ändern.
Ich bin mir bewusst, dass der Weg zu einer neuen Bundesverfassung noch steinig und steil ist. Aufgrund der konstruktiven Atmosphäre bei den bisherigen Sitzungen bin ich jedoch zuversichtlich, dass wir die Voraussetzungen schaffen werden, die Österreich benötigt, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen zu sein.

Verantwortung zeigen und übernehmen

Waltraud Klasnic

Bereits Politicum Nr. 90, erschienen im Herbst 2001, widmete sich der Themenstellung des nunmehr konstituierten Österreich-Konvents – der „Staatsreform". Ich habe meinen damaligen Politicum-Artikel unter den Titel „Vom Reden zum Handeln kommen: Für eine umfassende Staatsreform im Interesse Österreichs" gestellt und festgehalten: *„Staatsreform scheint mir ein tauglicher Begriff zu sein, um all das, was seit vielen Jahren unter den Stichworten Demokratie-, Verwaltungs- und Bundesstaatsreform debattiert wird, zusammenzufassen und sinnvoll und verantwortungsbewusst umzusetzen. Nach einem langen Zeitraum der Diskussion sollte es jetzt in der seit Februar 2000 neuen politischen Konstellation Österreichs möglich sein, in Kernbereichen vom Reden zum Handeln zu schreiten. Es muss dabei bewusst sein, dass viele Schritte nur im breiten Konsens gesetzt werden können, weil sie einer Verfassungsmehrheit bedürfen, über die die Fraktionen der die Bundesregierung bildenden Parteien ÖVP und FPÖ nicht verfügen. Es ist hier also die besondere Verantwortung der Bundesregierung gefordert, aber auch die der beiden anderen im Parlament vertretenen Parteien. Denn Reformpartnerschaft ist keine Einbahnstraße und zum fruchtbaren Dialog gehört allseitige Gesprächs- und Verständigungsbereitschaft. Sperrminoritäten sollten nicht als Blockadeinstrumente gegenüber sinnvollen und notwendigen Maßnahmen missbraucht werden. Dies gilt für alle Ebenen."*

Genau eine solche alle Parteien und Gebietskörperschaften umfassende ehrliche Reformpartnerschaft in möglichst intensivem Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, scheint mir Aufgabe, Chance, Arbeitsmethode und Ziel des Österreich-Konvents zu sein. Es ist ein erfreuliches Zeichen, dass der Österreich-Konvent in diesem breiten Konsens eingerichtet wurde. Damit haben alle Parteien und Gebietskörperschaften Verantwortung gezeigt und übernommen. Das ist sehr wichtig, denn dies ist auch entscheidende Voraussetzung dafür, dass wir nach vielen Jahrzehnten mehr oder minder folgenloser Diskussionen nun zum erfolgsorientierten Handeln kommen. Denn dies ist nur im Miteinander und im Zusammenwirken aller politischen Ebenen und aller politischen Parteien möglich.

Es hat sachlich in den letzten Jahrzehnten viele sehr seriöse und wohlformulierte Reformvorschläge gegeben, allein sie wurden kaum umgesetzt. Ich denke beispielsweise an das sogenannte „Perchtoldsdorfer Paktum".

„Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates"

Nahezu jede Tagung der Landeshauptmännerkonferenz, der ich seit dem ersten Halbjahr 1996 angehöre, hat sich mit dem Thema der Staats- bzw. Bundesstaatsreform, aufbauend auf dem Perchtoldsdorfer Paktum, befasst. Die neun Landeshauptleute unter ihrem damaligen Vorsitzenden Mag. Siegfried Ludwig und die Bundesregierung, damals vertreten durch Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, trafen angesichts des bevorstehenden EU-Beitritts am 8. Oktober 1992 eine „Politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates", in der es u.a. grundsätzlich hieß:

„– *Die Verteilung der Staatsaufgaben auf den Bund, die Länder und die Gemeinden ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, einer effizienten und bürgernahen Besorgung der Staatsaufgaben, eines möglichst gleichwertigen Standards der grundlegenden Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sowie der Anforderungen, die sich aus der europäischen Integration ergeben, neu zu ordnen.*

– *Es sind geschlossene und abgerundete Kompetenz- und damit Verantwortungsbereiche des Bundes und der Länder zu schaffen. Für die ‚Querschnittsmaterien' (wie z.B. Wirtschaftslenkung, Raumplanung, Umweltschutz und Katastrophenbekämpfung) sind problemorientierte kompetenzrechtliche*

Regelungen zu treffen. Bestehende Kompetenzzersplitterungen (wie z.B. in den Angelegenheiten der gesetzlichen beruflichen Vertretungen, des Schiffahrtswesens, des Elektrizitätswesens, des Arbeitsrechts, des Gesundheitswesens, des Dienst- und Personalvertretungsrechts, des Baurechts und des Behindertenrechts) sind zu beseitigen.

- *Alle Vorschriften zur bundesstaatlichen Kompetenzverteilung müssen in das B-VG eingebaut und dort in möglichst geschlossenen Regelungsbereichen konzentriert werden.*
- *Die mit der Neuordnung der Kompetenzverteilung zusammenhängende Neugestaltung der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches wird in dem zwischen den Finanzausgleichspartnern (Bund, Ländern und Gemeinden) zu beschließenden Finanzausgleichspakt festzulegen sein.*
- *Eine grundsätzliche Reform des Bundesrates ist im Sinne der Stärkung seiner Stellung als Länderkammer anzustreben."*

Mehr als zehn Jahre sind seither ins Land gezogen, realisiert wurde leider wenig. Die Aktualität und die Handlungsnotwendigkeit aber sind durch den EU-Beitritt Österreichs 1995, die angespannte Situation der öffentlichen Haushalte und den EU-Konvent, der als Arbeitsmethode mit seiner positiven Eigendynamik Vorbild für den Österreich-Konvent ist, noch deutlicher und bewusster geworden. Auch wenn gewisse Prioritäten neu zu setzen sind, die grundsätzliche Richtung des Perchtoldsdorfer Paktes stimmt. Nunmehr besteht im Österreich-Konvent die Chance zur Umsetzung in gemeinsamer Anstrengung aller. In diesem Sinne hat die Landeshauptleutekonferenz unter meinem Vorsitz am 30. April 2003 bei ihrer Tagung in Graz ihre Mitarbeit zugesagt und einstimmig in Anwesenheit aller neun Landeshauptleute folgenden Beschluss für die grundsätzliche Positionierung der Bundesländer, die zweimal die Republik begründet haben, für den Österreich-Konvent gefasst:

Positionierung der Bundesländer

„Das bundesstaatliche Prinzip ist als eines der wichtigsten Fundamente der demokratischen Republik zu stärken.

Gerade in einem zunehmend sich einigenden Europa, für das das breite Vertrauen der Bürger unabdingbar ist, bildet eine Stärkung der Regionen, also des überschaubaren Bereichs für den Bürger, die entscheidende Zukunftsperspektive. Ein sich zunehmend einigendes Europa, das ein Europa der Bürger sein will, kann daher nur ein Europa der Regionen sein.

In zahlreichen Staaten der EU werden den Regionen zusätzliche Gesetzgebungs-Agenden eingeräumt. Der Ausbau des Subsidiaritätsprinzips wird auch in den Beratungen des EU-Konvents neuerdings unterstrichen.

Die Landeshauptmännerkonferenz betont, dass Bürgernähe, Effizienz, Überschaubarkeit und Mitgestaltbarkeit die entscheidenden Zielsetzungen einer Staats-Reform in Österreich sein müssen. Länder und Gemeinden sind im Interesse dieser bürgernahen und demokratischen Aufgabenerfüllung bereit, zusätzliche Verantwortung wahrzunehmen, wenn die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten gegeben werden.

Die Bundesländer mit gesetzgebenden Landtagen und Landesregierungen und die Gemeinden sind die unverzichtbaren Orte der demokratischen Mitwirkung der Menschen.

Kennzeichen eines gestärkten Bundesstaates sind vor allem:

- *die wirksame Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung und in europäischen Angelegenheiten*
- *die Stärkung der Verfassungsautonomie der Länder."*

Diese Position habe ich auch bei der konstituierenden Sitzung des Österreich-Konvents zum Ausdruck gebracht.

Der Konvent darf aber nicht allein eine Angelegenheit der Politiker und der Wissenschafter sein. Die Ergebnisse sollen und müssen vor allem auch einen ganz konkreten Nutzen für den Bürger haben: mehr Bürgernähe, mehr Mitgestaltbarkeit, mehr Überschaubarkeit, eine effizientere und sparsamere Verwaltung. Daher ist auch das ständige Gespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern ein wichtiges Anliegen. So freue ich mich ganz besonders, dass sich auch ein eigener Jugendkonvent gebildet hat. Denn die Jugend soll jene Zukunft mitgestalten, in der sie leben wird.

Wir brauchen dazu einen offenen, ehrlichen und vorurteilsfreien Dialog, das Miteinander-Reden aller Parteien, Gebietskörperschaften, Institutionen und Bürger sowie das Suchen von Lösungen sollen Kennzeichen einer guten politischen Kultur im Österreich des 21. Jahrhunderts sein.

In Erwartung einer Verfassungsrevision

Karl Korinek

Vor vier Jahren fand an der Grazer Universität aus Anlass des 60. Geburtstages von Richard Novak ein rechtswissenschaftliches Symposion statt, zu dessen Abschluss eine Diskussion zum Thema „Lebendiges oder gerade noch lebendes Verfassungsrecht?“ durchgeführt wurde. Siegbert Morscher und ich hatten die Aufgabe, die Diskussion einzuleiten und wir waren uns im Grundsatz einig: Unser Bundes-Verfassungsgesetz lebt und hat sich im Prinzip bewährt, es ist aber in keinem guten Zustand und dringend revisionsbedürftig.

Bundespräsident Thomas Klestil hat am 1. Oktober dieses Jahres, am Verfassungstag also, im Rahmen einer Festveranstaltung im Verfassungsgerichtshof ein Bekenntnis zum Inhalt und zur Bewährung unserer geltenden Bundesverfassung abgelegt:

„Unsere geltende Bundesverfassung garantiert die grundlegenden Elemente der Demokratie, sie sichert das allgemeine, geheime, direkte und persönliche Wahlrecht, sie weist der Volksvertretung den zentralen Platz in der Staatswillensbildung zu und ergänzt die repräsentative Demokratie durch Elemente der unmittelbaren Demokratie. Sie sichert durch die Gewaltentrennung und die damit bewirkte Notwendigkeit des Miteinander von Staatsorganen ein System des Ausgleichs der Gewalten und sie garantiert schließlich, dass jeder Staatsakt im Gesetz – und letzten Endes in der Verfassung – seine Grundlage findet. Die Rechtsmäßigkeit allen staatlichen Handelns wird durch ein umfassendes Rechtsschutzsystem gesichert. Die Existenz selbständiger Länder mit eigenen Aufgaben und die Gemeindeautonomie gewährleisten einen prinzipiell föderalen Staatsaufbau.

Die österreichische Verfassung enthält zwar keinen übersichtlichen und einheitlichen Grundrechtskatalog, sie gewährleistet jedoch der Sache nach einen umfassenden Schutz der Grund- und Menschenrechte und versetzt damit den Verfassungsgerichtshof in die Lage, einen effektiven Grundrechtsschutz zu geben.“

Dem ist voll und ganz zuzustimmen. Unser Bundespräsident hat aber unter einem auch darauf hingewiesen, dass die Verfassung in verschiedener Hinsicht „überholungsbedürftig“ ist. Auch dem schließe ich mich an und im Hinblick auf diese grundsätzliche Einschätzung möchte ich zwei konkrete Erwartungen an die Verfassungsrevision formulieren:

Moderne Aufgabenteilung

Eine der wichtigsten Aufgaben des Österreich-Konvents wird es sein, die Aufgaben festzulegen, die der Staat in Zukunft wahrnehmen soll und diese den verschiedenen Regelungs- und Vollzugsebenen zuzuordnen:

Die gesellschaftliche Entwicklung hat zur vorherrschenden Überzeugung geführt, dass der Staat nicht alle Aufgaben, die er in der Vergangenheit selbst wahrgenommen hat, besorgen soll. Manches kann man einfach der Gesellschaft überlassen; anderes wird der Staat in einem regulierten und kontrollierten System privaten oder halbprivaten Rechtsträgern übertragen können; dabei wird er freilich durch entsprechende Kontroll- und Sanktionsmechanismen sicherstellen müssen, dass die, denen die Aufgaben zur Besorgung übertragen wurden, diese Funktionen auch tatsächlich wahrnehmen. Und wieder andere Aufgaben werden als Kernaufgaben des Staates verbleiben müssen.

Hat man die Grundentscheidung über die Staatsaufgaben getroffen, so muss man sich überlegen, auf welcher Ebene sie wahrgenommen werden sollen. Dabei ist das vom EU-Recht Vorgegebene zu beachten. Die Schwierigkeit liegt freilich darin, festzulegen, an welchen Vorgaben man sich orientieren soll, am geltenden Gemeinschaftsrecht oder am – deutlich zentralistischeren – Entwurf des Verfassungsvertrags, von dem man heute nicht weiß, ob er wirklich von allen 25 Mitgliedsstaaten akzeptiert werden wird. Jedenfalls wird man nicht umhin

können, alles was potenziell von der EU geregelt werden kann – also nach dem Entwurf des Verfassungsvertrags den ganzen Bereich der sog. „geteilten Zuständigkeiten“ – der Gesetzgebung des Bundes zuzuordnen.
Vom verbleibenden Teil der nationalen Zuständigkeiten erwarte ich mir, dass die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend klar und großflächig (also möglichst wenig kasuistisch) zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden und dass Kompetenzüberschneidungen und Doppelkompetenzen möglichst vermieden werden.

Die Verfassung in einen ordentlichen Zustand bringen

Als weiteres wichtiges Ergebnis des Konvents erwarte ich mir eine „Entrümpelung“ der Verfassung und damit einhergehend die Schaffung eines einheitlichen, möglichst klaren Verfassungsdokuments; der Vorbereitung dieser Aufgabe dient ein eigener Arbeitsausschuss, den ich zu leiten übernommen habe.
Der schlechte formale Zustand unserer Verfassung ist bekannt. Die Verfassung ist nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern, sie ist auch den Verantwortungsträgern im Staat in der Fülle ihrer Regelungen nicht bekannt. Sie muss in einen ordentlichen Zustand gebracht werden,

- indem etwa die große Zahl der über die ganze Rechtsordnung verstreuten Verfassungsbestimmungen gesichtet und dann zum Teil beseitigt werden (z.B. überflüssig gewordene Inkrafttretensbestimmungen) bzw. zum Teil ihres Verfassungsrangs entkleidet werden sollten (z. B. Verfassungsbestimmungen in Staatsverträgen vor Einführung der Ermächtigung des Art. 9 Abs. 2 B-VG),
- indem man die allgemeinen Probleme erkennt, die hinter vielen Verfassungsbestimmungen stehen und diese Probleme allgemein löst (z.B. die mit den weisungsfrei gestellten Regulierungs- und Kontrollbehörden verbundenen verfassungspolitischen Fragen oder Fragen des Inkrafttretens neuen Rechts) und
- indem man die organisatorischen Bestimmungen der Verfassung von bloßen Ausführungsregelungen, die man auch einem Ausführungsgesetz überlassen könnte, trennt.

Ein Verfassungsdokument mit einem Verfassungsbegleitgesetz

Am Schluss der Arbeit des Konvents könnte ein neues, übersichtliches Verfassungsdokument stehen, allenfalls begleitet durch ein Verfassungsbegleitgesetz, in dem notwendige Übergangsregelungen enthalten sein müssten oder solche Bestimmungen Aufnahme finden könnten, die man aus bestimmten Gründen aufrecht erhalten muss oder möchte, die aber nicht in die Verfassungsurkunde selbst passen.
Ob man für dieses anspruchsvolle Vorhaben die zeitlichen Vorgaben einhält, scheint mir nicht so wichtig. Wichtig scheint mir hingegen eine Abstimmung mit der Verfassungsentwicklung in der Europäischen Union, um das neue Vorhaben nicht gleich von vornherein damit zu belasten, dass es bei Einführung eines Verfassungsvertrags in der Europäischen Union schon wieder geändert werden müsste.

Stellung der Gemeinden in einer künftigen Bundesverfassung

Hermann Kröll

Der Österreich-Konvent nahm im Juni diesen Jahres seine Arbeit auf. Ziel der Beratungen dieses politisch hochkarätig besetzten Gremiums ist es, die Bundesverfassung auf Vorzüge und Mängel hin zu untersuchen und Vorschläge für eine Neukonzeption der Verfassung zu erarbeiten. Zweifelsohne ist dabei auch die Stellung der Gemeinden vom Konvent gründlich zu diskutieren und zu beachten.
Der Arbeitsbeginn des Österreich-Konvents zur Neuordnung der Bundesverfassung und der Neuverteilung der öffentlichen Aufgaben erfolgte daher vor einigen Monaten. Österreichs Gemeinden beschäftigen sich seitdem eingehend mit dem Konvent und sehen dabei eine echte Chance, einen schlankeren, bürgerfreundlicheren Staat, damit Einsparungspotenziale, vor allem aber mehr – besonders auch finanziellen – Einfluss auf die Regelung des eigenen Wirkungsbereiches zu gewinnen.

Bundesverfassungsrechtliche Einbindung der Gemeinden

Bereits durch die B-VG-Novelle 1962 erhielten die Gemeinden den ihnen gebührenden Platz in einer gesamtstaatlichen Bundesverfassung. Dies ist eine staatsrechtliche Besonderheit, da in den meisten bundesstaatlichen Verfassungen, die Organisation der Gemeinden den Ländern bzw. Kantonen überlassen wird. In den letzten 40 Jahren hat sich dieses gesamtstaatliche Organisationskonzept ebenso bewährt wie die Zuweisung der Aufgaben an die Gemeinden. Allerdings haben die letzten 40 Jahre doch bedeutende politische, soziale, kulturelle und ökologische Veränderungen mit sich gebracht, die auch für Gemeinden große Herausforderungen darstellen. So ist zu überprüfen, ob das Gemeindeverfassungsrecht in manchen Bereichen nicht doch ergänzungs- und verbesserungsbedürftig ist.

Art. 118 Abs. 2 B-VG

Das in Artikel 118 Abs. 2 B-VG verankerte Subsidiaritätsprinzip ermöglicht den Gemeinden, ihre Stellung als die bürgernächste Verwaltungseinheit zu bewahren und teilweise auch auszubauen. In diesem Zusammenhang denke man hier nur an die Aufgaben der Daseinsvorsorge. Eine konkrete Verankerung dieser Aufgaben der Daseinsvorsorge bräuchte zwar nicht im Aufgabenkatalog der Bundesverfassung zu erfolgen, um die Daseinsvorsorgeleistungen der Kommunen langfristig zu sichern, allerdings sollten sie im Finanzverfassungsrecht anerkannt werden.

Art. 15 a B-VG

Bund und Länder sowie die Länder untereinander werden durch Art. 15 a B-VG ermächtigt, miteinander Verträge über Angelegenheiten der Gesetzgebung und der Vollziehung abzuschließen. Diese Einbeziehung in dieses bundesstaatliche Vertragswerk ist den Gemeinden bisher verwehrt gewesen. Erst 1998 gab es einen neuen Aspekt durch die Einführung eines B-VG bezüglich des Stabilitätspaktes und des Konsultationsmechanismus. Konkret wurden mit diesem BVG die Gemeinden neben dem Bund und den Ländern als vollwertiger Partner in den Konsultationsmechanismus eingebunden, was vom Österreich-Konvent nun nach Möglichkeit ausgebaut werden sollte.

Ausblick

Auch in einer zukünftigen Verfassung werden die Gemeinden eine bedeutende Rolle spielen. Die Existenz von Gemeinden ist nirgendwo in Frage gestellt, auch brauchen die Kommunen in einer künftigen Verfassung keine revolutionär neue Struktur. Es wäre

der Wunsch an den Österreich-Konvent, den von der B-VG-Novelle 1962 eingeschlagenen Weg behutsam fortzuführen und den österreichischen Bundesstaat zu einem partnerschaftlich und demokratisch gegliederten System von Bund, Ländern und Gemeinden weiterzuentwickeln. Dazu bedarf es nicht nur der Bewahrung der Gemeindeautonomie, sondern auch die Möglichkeit der Gemeinden – vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund – stärker in die Entscheidungen auf nationaler und supranationaler Ebene eingebunden zu werden. Auf diese Art könnte der Österreich-Konvent einen Beitrag dazu leisten, Österreich besser auf ein „Europa der Bürger und der Kommunen und der Regionen" vorzubereiten, als es derzeit verfassungsrechtlich der Fall ist.

Als Präsident des Steiermärkischen Gemeindebundes stehe ich vor allem zu einer stärkeren Einbeziehung der Gemeinden bei dieser Neugestaltung Österreichs und erlaube mir, konkret auf die unumgänglich notwendige Reform des Bundesrates zu verweisen. Gerade nach den jüngsten Erfahrungen scheint die Reformierung des Bundesrates unausweichlich. Ihn abzuschaffen, wäre zwar das Falsche, vielmehr soll er zu einer gemeinsamen Kammer des Bundes, der Länder und der Gemeinden werden. Kritisiert werden muss, dass die Gemeinden bei den bisherigen Reformdiskussionen zu wenig berücksichtigt wurden. Bei einem „Bundesrat neu" müssten die Gemeinden repräsentativ und gleichwertig vertreten sein, nur so habe eine zweite Kammer Sinn, womit das Schattendasein des bisherigen Bundesrates beendet werden könnte. Außerdem sind es die Vertreter der Kommunen – Bürgermeister und andere Gemeindevertreter – die für den Bundesrat nominiert werden müssen. Denn nahezu alle Gesetze, die im Parlament beschlossen werden, wirken sich auf die Gemeinden aus. Und niemand anderer als die Gemeindevertreter wissen besser, wo der Bevölkerung der Schuh drückt!

Was soll und darf sich eine (Landes-) Verwaltung vom Österreich-Konvent erwarten?

Manfred Lind

Das Gründungskomitee hat die Aufgaben des Österreich-Konvents definiert und dabei festgelegt, dass der Konvent zur Staatsreform die Aufgabe hat, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effizientere Verwaltung schaffen soll. Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.

Was soll und darf sich demnach eine (Landes-)Verwaltung vom Österreich-Konvent erwarten? Der Versuch der Beantwortung dieser Frage soll ein Diskussionsbeitrag zu einer umfassenden Meinungsbildung auf breiter Ebene im Sinne der Konventsidee sein.

Demnach werden aus den in den vom Gründungskomitee definierten Aufgaben des Österreich-Konvents auch nur jene für das Thema relevant erscheinenden herausgegriffen, auf die dann in der Betrachtung näher eingegangen werden soll. Es sind dies:

- Eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben.
- Die Kompetenzverteilung mit dem Ziel, einen klaren nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkatalog zu schaffen.
- Die Struktur der staatlichen Institutionen, insbesondere unter den Gesichtspunkten des effizienten Mitteleinsatzes, der Bürgernähe sowie der Entwicklung des e-Government.
- Die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene und die Gestaltung des Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt rascher und bürgernaher Entscheidungen.

Bekenntnis zur österreichischen Verwaltungstradition

Zuallererst erwartet sich eine (Landes-)Verwaltung ein klares Bekenntnis zur Tradition der österreichischen Verwaltung als Garant für Stabilität und Rechtssicherheit, was wiederum eine wesentliche Voraussetzung für Lebensqualität ist, aber auch für Standortentscheidungen im international schärfer werdenden Wettbewerb. Dieses Bekenntnis zur Tradition der österreichischen Verwaltung meint keine Rückwärtsgewandtheit, sondern bedeutet das Aufbauen auf soliden Fundamenten, auf die wir stolz sein können und die auch die Grundlage bilden, um eine wirkungsorientierte, leistungsstarke und bürgernahe Verwaltung zu entwickeln, die den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist. Tradition bedeutet somit nicht Erstarrung im Überkommenen, sondern Weiterentwicklung, orientiert an den Erfordernissen und Herausforderungen unserer Zeit. Dies bedeutet aber, dass ein Unterfangen wie der Österreich-Konvent auch eine klare Definition des Rahmens des künftigen staatlichen Handelns, somit auch des Verwaltungshandelns, vorgeben muss.

Umfassende Aufgabenkritik

Fragen wie: „Welche Leistungen sollen künftig noch vom Staat in seiner Gesamtheit erbracht werden? Welche Aufgaben sollen und können künftig privaten Rechtsträgern übertragen werden (sogenannte Auftragsverwaltung) und aus welchen traditionellen staatlichen Bereichen soll sich die öffentliche Hand generell zurückziehen?“, gilt es zu beantworten. Die Raschauer-Studie, die bereits zu einigen ermutigenden Veränderungen geführt hat, die aber bei weitem nicht weitreichend genug umgesetzt wurde, sollte dabei die Basis für weiterführende Überlegungen bilden. Innerhalb dieses im großen vorgegebenen Rahmens wäre die gezielte Forderung an alle Rechtsträger nach einer – über die großen Rahmenbedingungen hinausgehenden – detaillierten Aufgabenkritik und durchgehenden Prozessoptimierung als autonomer Beitrag aller Verwaltungen zu einer Optimierung des staatlichen Handelns bei gleichzeitiger Kostenminimierung zu erheben.

Auflösung tradierter Verwaltungsstrukturen

Auf der Grundlage dieser deutlich reduzierten und gestrafften Aufgabenfelder wäre eine klar strukturierte Aufgabenverteilung des künftigen Vollzugshandelns zwischen Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend dem Grundsatz der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und Mehrfachzuständigkeiten vorzunehmen. In diesem Zusammenhang müsste eine Initiative wie der Österreich-Konvent auch den Mut haben, traditionelle Institutionen wie Bundesbehörden in den Ländern (z.B. Bundespolizeidirektionen, Finanzämter, Bundessozialämter, Landesschulräte etc.) in Frage zu stellen.
Unabhängig davon sollte aber auch die Frage diskutiert werden, ob man sich in einer künftigen wirkungsorientierten Verwaltung auch landesintern Parallelverwaltungen wie Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden leisten kann und muss. Eine unabdingbare Notwendigkeit wäre eine zentrale und globale Vorgabe für künftige Mindestgrößen von Verwaltungseinheiten. Dies könnte durch die obligatorische Zusammenlegung von Gemeinden (oder die verbindliche Schaffung von Verwaltungsverbänden) und Auflassung kleiner Bezirksverwaltungsbehörden erfolgen.
Eine radikalere Alternative wäre die Auflösung tradierter Gemeinde- und Bezirksverwaltungsstrukturen und das Ersetzen derselben durch regionale Verwaltungszentren, die völlig neu geordnet werden und neben den Gemeinde- und Bezirksverwaltungs-Kompetenzen auch die Kompetenzen bisheriger Bundesbehörden, z.B. der Finanzverwaltung, mitbesorgen könnten.
Eine weitere Variante wäre die Übertragung der hoheitlichen Vollzugsaufgaben von Gemeinden und Finanzämtern an die Bezirksverwaltungsbehörden, die dann – bedingt durch die Aufgabenfülle – durchaus kleinräumiger organisiert werden könnten, beispielsweise durch Teilung großer Bezirke oder durch die Einrichtung dezentraler Bürgerämter. Der Vollzug der den Gemeinden verbleibenden privatwirtschaftlichen Agenden könnte regionalen Betriebsgesellschaften übertragen werden, die je nach Größe für mehrere Gemeinden tätig werden könnten. Die Gemeinden als politische Einheiten könnten dabei durchaus bestehen bleiben und die gewählten Gemeindemandatare in den Aufsichtsgremien der Betriebsgesellschaften die ordnungsgemäße Umsetzung der privatwirtschaftlichen Aufgabenstellungen entsprechend überwachen.

Diese manchem möglicherweise als zu radikal erscheinenden Überlegungen sollten in einem so elementaren Gedankenansatz, wie es der Österreich-Konvent ist, aber durchaus zugelassen werden. Nur im Rahmen eines so fundamentalen Konzeptes für eine Neustrukturierung des österreichischen Staatswesens besteht, wenn überhaupt, die Chance zur Einsparung von Verwaltungsebenen oder zumindest einzelner Verwaltungseinrichtungen.
Es gibt sicherlich kein größeres Rationalisierungs- und Sparpotenzial als die Auflösung ganzer Verwaltungseinheiten. Alle Einsparungsbemühungen innerhalb bestehender Verwaltungsorganisationen können verglichen damit immer nur „Peanuts“ ergeben.

Voraussetzungen für eine bundesweite Aufbruchstimmung schaffen

Aus der Sicht der Verwaltung sollte der Österreich-Konvent auch ein erster und entscheidender Impuls sein zur Schaffung einer bundesweiten positiven Aufbruchstimmung für ein erneuertes, leistungsorientiertes und bürgerfreundliches Staatswesen, das sich seiner Aufgaben bewusst, willens und in der Lage ist, die seitens der Bürger berechtigterweise erhobenen Forderungen effizient und serviceorientiert zu erfüllen. Wesentliche Grundvoraussetzung dafür ist aber ein – alle öffentliche Institutionen umfassendes – Grundsatzbekenntnis der Politik, einer solchen optimierten Verwaltung die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um die Realisierung dieses gesamtstaatlichen Bemühens auch sicher zu stellen. Eine massive Unterstützung für eine zwischen allen Gebietskörperschaften akkordierte flächendeckende e-Government-Initiative, einschließlich der Sicherstellung der dafür erforderlichen erheblichen finanziellen Mittel, ist ein – aus Verwaltungssicht – unabdingbares Gebot der Stunde; insbesondere wenn man den Wettlauf mit Mitbewerbern um Standortvorteile in einer globalisierten Wirtschaft nicht verlieren möchte.

Ausbau der Kontrollinstanzen

Zur Abrundung einer solchen zukunftsorientierten, kostengünstigen, transparenten und bürgernahen Erfüllung der Staatsaufgaben scheint die Fortfüh-

rung der Kontrolle durch die Rechnungshöfe unverzichtbar, wobei sich aus der Sicht der Verwaltungspraxis vor allem die begleitende Kontrolle als besonders hilfreich und kostendämpfend erwiesen hat. Daneben wäre der Ausbau der unabhängigen Verwaltungssenate zu vollen Verwaltungsgerichten mit meritorischer Entscheidungskompetenz im Interesse von Bürgern und Verwaltung gelegen. Die Unterbehörden und der Verwaltungsgerichtshof würden entlastet und Wirtschaft und Bevölkerung kämen flächendeckend rascher zu Entscheidungen einer weisungsfreien und mit richterlichen Garantien ausgestatteten Instanz. Eine entsprechende personelle Ausstattung der Verwaltungssenate, um rasch und damit im Sinne der Berufungswerber wirksam handeln zu können, wäre eine Grundvoraussetzung.

Chancen für alle

Zusammenfassend kann man festhalten, dass aus Verwaltungssicht der Österreich-Konvent eine große Chance für tiefgreifende und zukunftsweisende Veränderungen bietet, die mittelfristig zu einem gestraffteren staatlichen Leistungsangebot, zu klareren Strukturen in der Behördenorganisation und in der Kompetenzverteilung, zu optimierten Prozessen und somit zu einem überschaubareren, rascheren und ökonomischeren Verwaltungshandeln führen sollen. Voraussetzung dafür ist aber auch die Bereitstellung der erforderlichen Personal- und Sachmittel, sowie eine behördenübergreifende und umfassende e-Government-Initiative. Nutznießer wäre das österreichische Staatswesen in seiner Gesamtheit, da eine im Umfang reduzierte und optimierte Verwaltung wesentliche Sparpotenziale erbrächte und überdies durch raschere, weil kürzere Entscheidungswege auch wesentlich zu einer Belebung der österreichischen Wirtschaft beitragen würde. Profitieren würden davon natürlich auch alle Bürger als Steuerzahler und nicht zuletzt die Verwaltung selbst, die dadurch in die Lage versetzt würde, das überkommene Image der Langsamkeit, Schwerfälligkeit, Kostenintensität und Bürgerferne endgültig los zu werden.
So hofft die (Landes-)Verwaltung wieder einmal, wie so oft! Diesmal auf den Österreich-Konvent.

„Turboschub mit Schlankheitskur“

Reinhold Lopatka

Wurde die österreichische Verfassungsdiskussion beginnend von den siebziger Jahren bis weit hinein in die neunziger Jahre vorwiegend unter dem Blickwinkel des Bund-Länder-Verhältnisses geführt, so hat der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union diese Frage mehr als relativiert. Auch die ideologische Auseinandersetzung zwischen Föderalismus und Zentralismus, d.h. das über beinahe drei Jahrzehnte dauernde Ringen zwischen den verschiedenen Forderungsprogrammen oder -katalogen der Bundesländer auf der einen Seite und den nur oberflächlichen und restriktiven Zugeständnissen durch die sozialdemokratisch geführten Regierungen auf der anderen Seite, wurde und wird durch den europäischen Integrationsprozess obsolet.

Mit dem Österreich-Konvent können wir ein historisches Momentum für das „Unternehmen Österreich“ nützen

Das Mehrebenen-System der europäischen Ordnung – die Europäische Union als eigenständiges, internationales Rechtssubjekt, die Mitgliedstaaten, die Regionen, Provinzen, Länder und Gemeinden – und die feste Verankerung des aus der christlichen Soziallehre kommenden Subsidiaritätsprinzips bedeuten, dass sich auch die österreichische Politik- und Verfassungsgestaltung an neuen Organisations- und Kooperationsformen orientieren muss. Es ist hoch an der Zeit, Österreich neu zu denken und nachhaltig zu handeln.
Dementsprechend muss das über Jahrzehnte gewachsene, unübersichtliche Verfassungsmosaik neu gelegt werden, manche der Verfassungsbausteine – freilich unter Beibehaltung der grundlegenden Verfassungsprinzipien – müssen modernisiert werden. Dabei sind vor allem die Vertreter verschiedener Einzelinteressen gefordert, einen Schritt zurückzutreten und den Blick für das Ganze nicht zu verstellen.

Traurigerweise wird die österreichische Staats- und Verfassungsgeschichte viel mehr von gescheiterten Reformanläufen und steckengebliebenen Verhandlungen geprägt als von nachhaltigen Erfolgen. Wirklich größere und umfassendere Verfassungsänderungen liegen weit zurück und finden sich in der Zeit der ÖVP-Kanzlerschaften von Alfons Gorbach und Josef Klaus – so die große Verfassungsnovelle zum Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesen 1962, die „Gemeinderechtsnovelle“ aus dem selben Jahr oder die „Staatsvertragsnovelle“ 1964. Seit den siebziger Jahren nahm die Verfassungsentwicklung in den 30 Jahren sozialdemokratischer Regierungsführung den Charakter inflationären Flickwerks an. Es gab beinahe kein Jahr, in dem es nicht zu punktuellen und partikularen Verfassungsänderungen gekommen ist, die allesamt nur selten einen produktiven Beitrag für Verfassungsklarheit und -einheit darstellten. Das Phänomen des „verfassungswidrigen Verfassungsgesetzes“ soll dabei nur als Spitze des Eisberges der Verfassungsentwicklung der vergangene Jahrzehnte genannt sein.

Eine moderne Verfassung

Die Ziele einer modernen Verfassung sind hingegen nicht neu. Bereits seit Jahrzehnten wird – nicht nur in der Verfassungsrechtslehre – eine Rechtsbereinigung, eine Neustrukturierung der Staatsaufgaben, mehr Bürgernähe und eine Neupositionierung der österreichischen Verfassung vor allem vor dem Hintergrund der Europäischen Integration gefordert. Dass diese Ziele keine Erfindung des Österreich-Konvents sind, belegt auch die bereits länger zurückliegende Aussage des früheren Vorarlberger Landeshauptmannes Martin Purtscher: „Ziel einer Bundesstaatsreform ist mehr Demokratie und weniger Bevormundung, mehr Bürgernähe und weniger Bürokratie, mehr Effizienz und weniger Kosten,

somit also ein ganz wesentlicher Beitrag zur Modernisierung Österreichs."

Zahlreiche Ideen zur Staats- und Verfassungsreform warten schon jahrzehntelang darauf, in einem richtigen Moment von den richtigen politischen Akteuren aufgegriffen und umgesetzt zu werden. Doch nicht nur der richtigen Akteure bedarf es für eine solche staatspolitische Kraftanstrengung, sondern auch einer entsprechenden strukturellen und sprichwörtlichen „Diskussions-Basis" – eben eines über Parteigrenzen hinweg akzeptierten Diskussions- und Arbeitsforums. Aus dem unermüdlichen Betreiben des Themas Staatsreform durch Bundesrat Herwig Hösele, gepaart mit der Idee eines „Masterplans für Österreichs Staatsaufbau im 21. Jahrhundert", wie sie von Präsidentin Maria Schaumayer und Alfred Payrleitner getragen wurde, sowie der aktiven Unterstützung dieses Anliegens durch Präsident Andreas Khol und Präsident Franz Fiedler entstand – in Anlehnung an den Verfassungskonvent der Europäischen Union – der „Österreich-Konvent". Im Regierungsprogramm verankert, am 30. Juni 2003 konstituiert, hat er die Aufgabe, bis Ende 2004 die Grundlage für eine zeitgemäße und für alle Österreicherinnen und Österreicher verständliche Bundesverfassung zu erarbeiten.

Österreich ist eine der höchst entwickelten Demokratien der Welt. Nichtsdestotrotz leben wir in einer Zeit der Umbrüche, des Wandels, der Veränderung; nicht zuletzt verändert sich auch Europa: Mit der Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten und mit dem Ziel einer neuen Verfassung für Europa, deren Erarbeitung, so das Ziel, noch im Jahr 2003 abgeschlossen werden soll. Und Europa wird auch darüber hinaus in Bewegung bleiben.

Daher genügt auch die österreichische Bundesverfassung in mancher Hinsicht nicht mehr den Ansprüchen der Zeit. Sie ist unüberschaubar und für den einzelnen Staatsbürger unverständlich geworden, die ältesten Bestimmungen sind über 150 Jahre alt. Eine lebendige Demokratie muss aber bedeuten, dass sich die Staatsbürger mit der verfassungsrechtlichen Ordnung identifizieren können, dass sie die Grundstrukturen des Zusammenlebens in der Gemeinschaft verstehen können. Eine umfassende Bereinigung und Modernisierung sowie auch Neupositionierung gegenüber und in Europa sind jedenfalls erforderlich.

Konsensualer und integrativer Konventsgedanke

Mit dem Österreich-Konvent, der von allen Parlamentsparteien, der Wissenschaft, der Bürgergesellschaft und vielen mehr mitgetragen wird, ist es möglich geworden, ein historisches Momentum dazu zu nutzen. Die österreichische Bundesregierung unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel hat sich im Regierungsprogramm vorgenommen, die demokratischen Einrichtungen und Verfahren in Österreich zu stärken bzw. zu modernisieren. Um den Umstand wissend, dass ein solches Vorhaben unmöglich unter den Kautelen verschiedener Partikularitäten erreichbar ist, wurde von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel der Weg eines konsensualen und integrativen „Konventsgedanken" gewählt.

Unternehmen Österreich

Es ist nicht nur wichtigste Aufgabe in der Politik, die Veränderungen in den Lebenswelten so zu gestalten, dass der Wandel für die Menschen bewältigbar wird, auch das „Unternehmen Österreich" braucht eine moderne Struktur, um weiterhin in einer guten Verfassung und damit wettbewerbsfest zu bleiben. Dazu müssen vorhandene Probleme und auch divergierende Interessen offen angesprochen werden – oder mit den Worten von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel: „Die Politik muss vorbehaltlos aussprechen, welche Beharrungen unsere Zukunft gefährden und was daher angepasst oder verändert werden muss."

Beauty-Farm und Frischzellenkur

Kurzum: Österreichs Verfassung braucht einen Turboschub mit Schlankheitskur. Der Österreich-Konvent kann hier als „Beauty-Farm" fungieren und mit einer Frischzellenkur Österreich und seine Verfassung fit für die zukünftigen Herausforderungen durch EU-Erweiterung und Globalisierung machen. Alter Speck soll abgebaut werden, damit für neue Ideen und Visionen Platz ist. Die Verwaltung soll noch effizienter und bürgernäher ausgestaltet werden. Gemeinsam mit den Bundesländern und den Gemeinden sollen neue Wege eines schlanken Staatsgebildes gefunden werden. Ein deutliches Zeichen, dass die Bundesländer auch bereit sind, dort

wo es notwendig und klug erscheint, im Sinne eines richtig verstandenen Subsidiaritätsdenkens auch für bundeseinheitliche Regelungen zu sein, hat das uneingeschränkte Bekenntnis zum bundeseinheitlichen Tierschutzgesetz gezeigt. Selbstverständlich erkennt aber auch der Bund die Notwendigkeit, seine Kompetenzen auf Zentralismen und Doppelbödigkeiten zu untersuchen.

Es ist nun keineswegs die Aufgabe des Österreich-Konvents, die Grundfesten unserer Verfassung niederzureißen oder gar eine „Dritte Republik" zu errichten: Die Baugesetze der geltenden Verfassung, also des demokratischen, des bundesstaatlichen, des rechtsstaatlichen und des gewaltentrennenden Prinzips sowie der republikanischen Staatsform bleiben selbstverständlich erhalten. Alle anderen Belange werden allerdings ohne Tabus und Eitelkeiten analysiert, diskutiert und – wenn notwendig – radikal modernisiert: für ein modernes Österreich mit klar geregelten Kompetenzen, für einen schnellen und effizienten Rechtsschutz, für unbürokratische Regelungen zur Einnahmen- und Ausgabenverantwortung im Finanzbereich und für eine Einrichtung von zielgerichteten Kontrollen auf Bundes- und Landesebene.

Der Österreich-Konvent ist eine historische Chance, unser Land noch wettbewerbsfähiger, flexibler und dynamischer zu machen. Im globalen Wettbewerb der Standorte braucht auch der Staat eine luftige Kleidung, kein zu eng gewordenes, starres Korsett.

In schlechter Verfassung: Warum der Österreich-Konvent einen Jugendkonvent braucht

Bernd Lunglmayr/Judith Pfeifer

Es gibt Anlass zum Jubeln: Österreich soll eine neue Verfassung bekommen. Die derzeit gültige und äußerst zersplitterte Bundesverfassung hat nämlich gleich mehrere Geburtstage, und erst vor kurzem, am 1. Oktober, ihren 83. Geburtstag gefeiert. 1920, zur Zeit ihrer Entstehung, war sie in mancher Hinsicht die modernste Staatsverfassung der Welt, zwar auch damals schon ein „Torso" (Theo Öhlinger) – weil sich die Parteien in wesentlichen Fragen nicht einigen konnten –, aber jedenfalls sehr innovativ: So innovativ, dass sich beispielsweise gleich mehrere Staaten die Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofes abgeschaut haben.

Verfassung wurde, worauf man sich einigte

Die Verfassung als „Produkt des Misstrauens" zwischen jenen Lagern, welche die Zweite Republik bildeten (Theo Öhlinger), erfüllte ihre Funktion: Verfassung wurde, worauf sich die Koalitionspartner einigen konnten. Kein Zufall ist es auch, dass in Österreich im Großen und Ganzen die Absicht des historischen Gesetzgebers höher angesetzt wird (Versteinerungstheorie) als das Reagieren auf veränderte gesellschaftliche Verhältnisse. Diese „innerliche und äußerliche Ruine" (Hans Klecatsky) soll nun also renoviert werden.
Die Rundumerneuerung kann und wird nur dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, diese Reform nicht nur als Anlass zur Bereinigung und (notwendigen) Effizienzsteigerung der Verwaltung zu sehen. Eine Reform müsste zum einen die Verfassung auf ihre wesentlichen Funktionen reduzieren, zum anderen Kernthemen wie die Ausgestaltung der Menschen-, Grund- und Bürgerrechte neu andenken und mitberücksichtigen. Verfassung als offenen Prozess leben heißt, Konzepte zur Beseitigung intolerabler Demokratiedefizite zu entwerfen, demokratische Projekte und zivilgesellschaftliche Netzwerke mit neuem Leben zu füllen und ein breites Verfassungsbewusstsein zu schaffen, das Demokratie als Idee der Selbstregierung in Gang bringt.

Im Durchschnitt 60 Jahre alt ...

Jenes Gremium, das nun an der neuen Verfassung tüftelt, geht im Altersdurchschnitt auf die 60 zu: Es besteht aus wohlverdienten und gescheiten Experten/innen, Juristen/innen, Politiker/innen und Interessenvertreter/innen, aber ist eben nicht annährend repräsentativ für die österreichische Bevölkerung. Frauen sind unterrepräsentiert, junge Menschen fehlen ganz. Über die Verfassung diskutieren – das bleibt hierzulande auch heute noch „einsamen" Expertenrunden überlassen, die abseits des politischen Alltags der Bevölkerung und ohne besondere demokratische Öffentlichkeit tagen (Eva Kreisky). Wie gut also, dass es die Bundesjugendvertretung gibt. Und wie gut, dass sie – trotz ihres gesetzlichen Statuts als Interessenvertretung der jungen Menschen in Österreich – nicht Teil des Österreich-Konvents ist. Denn sonst gäbe es keinen Jugendkonvent, der den Österreich-Konvent zivilgesellschaftlich ergänzen könnte.
Der Jugendkonvent gibt einer breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit, Vorschläge für eine Verfassungsreform einzubringen und zu diskutieren. Geplant sind Diskussionsrunden mit Experten/innen, Vertreter/innen der Zivilgesellschaft und – selbstverständlich – den Mitgliedern des Österreich-Konvents.

Auftakt des Jugendkonvents

Bei der Auftaktveranstaltung des Jugendkonvents am 6. Oktober 2003 im Wiener Theseus-Tempel präsentierten Vertreter/innen der Jugendorganisationen ihre ersten Themenvorschläge für die Verfassungsreform und diskutierten diese gemeinsam mit

Spitzenpolitiker/innen und Vertreter/innen des Österreich-Konvents. Eine zentrale Forderung der Bundesjugendvertretung ist die Verankerung der Kinderrechte (entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention) in der Verfassung. Kinder und Jugendliche müssen als Rechtspersönlichkeiten und Träger/innen von Grund- und Menschenrechten anerkannt werden. Es darf keine diskriminierenden Beschränkungen ihrer Rechte durch bloße Verweise auf das Lebensalter geben.
Eng damit verbunden sind Schritte zu erweiterten demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten für junge Menschen wie die Senkung des aktiven Wahlalters auf 16 (auf allen Ebenen sowie bei Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksabstimmungen). Das Recht auf freien Zugang zur Bildung soll ebenso wie der Sozialstaat in der Verfassung verankert werden. Die Absicherung der materiellen Grundlagen für ein menschenwürdiges Leben wie ein Recht auf Arbeit, auf angemessene Arbeitsbedingungen und ein Recht auf soziale Absicherung waren ebenso Themen, wie die Forderung nach einem arbeitsfreien Sonntag, der als kollektive Atempause in einer Zeit, in der das Leben permanent beschleunigt wird, durch die Verfassung geschützt werden sollte. Des Weiteren muss jenen Bevölkerungsgruppen besonderes Augenmerk gelten, die im täglichen Leben aufgrund ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer Hautfarbe, ihrer sexuellen Orientierung, ihrer körperlichen oder geistigen Behinderung oder aufgrund ihres Alters diskriminiert werden. Maßnahmen gegen diese Benachteiligungen können durch eine entsprechende Gesetzgebung Durchschlagskraft erhalten.

Machtstrukturen reproduzieren sich selbst

Wir Jugendvertreter/innen übersehen nicht – wie uns oft vorgeworfen wird –, dass Verfassungen nicht zaubern können. Uns ist klar: Verfassungen können keine Demokratie herstellen, sie können jedoch institutionelle Bedingungen begünstigen, die eine tendenzielle Selbstregierung der Menschen, der mündigen Bürger und Bürgerinnen (Zivilgesellschaft!) ermöglichen (Eva Kreisky). Entscheidend ist die Realverfassung gelebter Demokratie, und um die ist es in Österreich traditionell schlecht bestellt. Gerade in diesem Licht erscheint es uns unabdingbar, dass möglichst breite Bevölkerungsgruppen in die Entstehung einer neuen österreichischen Verfassung involviert sind. Den Verfassungstext selbst schreiben die Juristen/innen – eh klar –, die Inhalte jedoch müssen von der Gesellschaft kommen, für die die Verfassung bestimmt ist.
Echte Reformschritte scheinen schon allein aufgrund der Besetzung des Österreich-Konvents – „Zusammensetzung der Mutlosigkeit“ (Lukas Mandl) – illusorisch. Denn Machtstrukturen tendieren dazu, sich selbst zu reproduzieren. Noch besteht die Chance, dass Österreich wieder eine Vorreiterrolle einnimmt, dass mit dieser Verfassung ein großer Wurf gelingt, der uns weltweit Anerkennung bringt. Der Jugendkonvent wird seinen Beitrag leisten.

Der Österreich-Konvent aus der Sicht der Verwaltungsebene „Bezirkshauptmannschaft“

Josef Marko/Burkhard Thierrichter/Werner Wurzbach

„Schlanker Staat, schlanke Verwaltung – Abschaffung des Bundesrates – Halbierung der Parlamentarier im Nationalrat – Verzicht der Länder auf Gesetzgebung – Entrümpelung des Paragraphendschungels“: Forderungen, die jedem gelernten Österreicher geläufig sind. Die Führung unseres Staates hat Anfang dieses Jahres ein Zeichen gesetzt, eine echte Verfassungs- und Verwaltungsreform in unserem Land in Angriff zu nehmen.

Leitgedanken der Reform

Aus der Sicht der Bezirksverwaltung sollten folgende Leitgedanken bei dieser Reform berücksichtigt werden:

- So dezentral (= bürgernah) wie möglich, so zentral wie unbedingt notwendig
- Schaffung klarer Organisationsstrukturen in der Verwaltung
- Vermeidung unnotwendiger Zuständigkeit mehrerer Ministerien/Abteilungen innerhalb einer Verwaltungsmaterie
- Keine Erfüllung privatwirtschaftlicher Aufgaben in den Verwaltungsbehörden

Laut den Vorgaben des Gründungskomitees des „Österreich-Konvents“ vom 2. Mai 2003 soll die künftige österreichische Verfassung eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen. Ziel ist ein neuer Verfassungstext, der in knapper aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält.

Die Idee, das in der österreichischen Rechtsordnung verstreute Verfassungsrecht wieder auf ein einziges übersichtliches Dokument zurückzuführen, ist eine seit langem erhobene Forderung von Verfassungsjuristen, deren Erfüllung aus der Sicht der Rechtssicherheit nur befürwortet werden kann, wenngleich eine unmittelbare Auswirkung auf das tägliche Leben der Bevölkerung nur schwer umzusetzen ist. Dasselbe dürfte für eine Neuordnung der Grundrechte gelten, welche derzeit aus verschiedenen Dokumenten zusammengesucht werden müssen (B-VG, MRK, Staatsgrundgesetz 1867, Staatsverträge).

Maßnahmen mit Auswirkungen auf den Alltag

Weitaus praktischere Auswirkungen auf den Alltag könnte jedoch eine Vereinheitlichung der Gesetzgebung in Verbindung mit einer Neuordnung der Kompetenztatbestände in für den Bürger maßgeblichen Bereichen, wie beispielsweise Baurecht, Naturschutzrecht, Tierschutzrecht, mit sich bringen.

In jenen Bereichen, in die die Verwaltung eingreifen soll, sollten personelle und sachliche Voraussetzungen geschaffen werden, die eine ordentliche Umsetzung dieser Ziele gewährleisten können, das heißt jedoch: weder Verkomplizierung der Abläufe noch eine Vermehrung des Personals. Vielmehr sollte in allen Bereichen der Verwaltung hinterfragt werden, ob die derzeitige „Verwaltung“ sinnvoll, d.h. effizient und bürgernah oder nur Verwaltung um der Verwaltung willen ist. Jeder verantwortungsvolle Beamte bzw. Tätige in der Verwaltung möge konsequent hinterfragen, ob er allen gesetzlichen Aufträgen bzw. Oktroaten in seiner Tätigkeit Folge leistet oder ob gesetzliche „Aufträge“ nicht erfüllt werden – jedoch zum Schaden niemandes. Er möge für sich einen Abgleich zwischen tatsächlicher Tätigkeit und den im Organisationshandbuch aufgelisteten Tätigkeiten hinterfragen, und es sollten bei klarer Abgrenzung Tätigkeiten, die niemand macht, die aber auch niemandem schaden, aus diversen Anforderungsprofilen gestrichen werden.

In der Verwaltung sollte im Sinne des Österreich-Konvents auch ein Abgleich zwischen Bundes- und Landesinteressen erfolgen. Das soll heißen, dass Gesetze, die in allen Bundesländern vollzogen werden müssen, für den Bürger auch gleichen Inhaltes sind und gleich verstanden werden.

Ermessens-Entscheidungen

Durch die vielen immer konkreter werdenden Gesetzesbestimmungen (Stichwort: Anlassgesetzgebung) sehen sich die Behörden aller Instanzen mit einer Regelungsdichte konfrontiert, die immer weniger Freiraum für Ermessens-Enscheidungen belässt. Insbesondere die Behörden I. Instanz haben den Wunsch, eine optimale Beziehung/einen optimalen Abstand zum Bürger zu haben, um in Einzelfällen, auf die ein Gesetz niemals eingehen kann, für den Staat und die Betroffenen bestmögliche Entscheidungen fällen zu können. Der Gesetzgeber sollte verfassungsrechtlich verpflichtet werden, sich auf allgemeine Grundsatzregelungen zu beschränken und die konkrete Rechtsanwendung den Behörden bzw. Gerichten in die Hand zu geben.
Im Gegenzug dazu könnten in der Praxis bewährte Institutionen gesetzlich verankert werden, um deren Gewicht zu stärken, so etwa die Landeshauptleute-Konferenz oder die Landesamts-Direktoren-Konferenz.
Besondere Bedeutung für die Tätigkeit in einer Bezirkshauptmannschaft werden die Arbeitsergebnisse des Ausschusses 5 (Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) sowie des Ausschusses 6 (Reform der Verwaltung) haben. Unserer Meinung nach sollte die Führung des Staates im Zuge einer Neugestaltung der Verfassung dazu Stellung beziehen, ob und welche Aufgaben der Staat im Sinne einer ordnungsgebenden Funktion übernehmen soll und welche Bereiche der Eigenverantwortung des österreichischen Bürgers überlassen werden könnten.

Bürgerservice

Unabhängig davon könnten im Sinne der Rechtsklarheit und des vielzitierten „Bürgerservices“ die Bezirksverwaltungsbehörden derart gestärkt werden, dass sie als alleinige Anlaufstellen aller wichtigen Verwaltungsmaterien für den Bürger zuständig sind; dies könnte auch für Bereiche gelten, die derzeit von der Gemeinde bearbeitet werden, welche durch ihre besondere Nähe zu den Gemeindemitgliedern nur zu oft in einen Gewissenskonflikt geraten bzw. auf Grund der Komplexität der Rechtsordnung fachlich überfordert sind.
Sollte der Rechtsmittelzug von der Bezirksverwaltungsbehörde weiterhin zu einer unabhängigen Instanz, wie dem bestehenden Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) oder künftig sogar zu einer Art Landes-Verwaltungs-Gerichtsbarkeit, gehen, könnte jedenfalls die Landesregierung (der Landeshauptmann) als sogenannte „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde“ zu einem kleinen, aber schlagkräftigen Team aus Fachexperten abschlanken, welches die Bezirksverwaltungsbehörden professionell beraten könnte.
Im Wesentlichen herrscht an der Basis Einigkeit darüber, dass die Bezirksverwaltungsbehörden Sicherheitsbehörden I. Instanz bleiben sollen, dies hat sich in der Praxis bestens bewährt. Für diese Tätigkeit ist jedenfalls die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Exekutiv-Einheiten von besonderer Bedeutung. Die in den Medien propagierte Zusammenlegung von Gendarmerie und Polizei könnte im Zuge des Konvents dafür verwendet werden, die überaus komplexen und komplizierten Strukturen im Bereich der Sicherheitsverwaltung allgemein übersichtlicher zu gestalten.
Insbesondere die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche auf der Sicherheitsebene verlangen nach einer grundlegenden theoretischen Bereinigung, wenngleich in der täglichen Praxis das Nebeneinander von fachlicher Weisung der Behörden an die Exekutive und dienstrechtlichen/organisatorischen Weisungen innerhalb der Wachkörper in der Regel gut funktioniert.

Die Stadt als Motor Österreichs erhalten

Siegfried Nagl

Seit Jahrzehnten hat sich in der österreichischen Verfassungslandschaft wenig getan. Die gute österreichische Übung ließ unser B-VG sichtlich veralten, sodass man heute gerne von einer „Ruine“ spricht. Diese Mängel zu beheben ist dem Österreich-Konvent aufgetragen, der – ganz nach dem Vorbild des eben erfolgreich abgeschlossenen Europakonvents – nicht nur Risse kitten und neue Tünche über alte Gemäuer schütten, sondern ein ganz neues Verfassungsgebäude aufbauen soll. Es soll modern sein und den Zeitgeist widerspiegeln, gleichzeitig aber auch das am jetzigen B-VG Erhaltenswerte berücksichtigen. Behutsam soll die neue Verfassung das tägliche politische Leben Österreichs verändern und doch einen großen Schritt nach vorne, ins 21. Jahrhundert, gehen. Man sieht: keine einfache Aufgabe, denen sich die Mitglieder des Österreich-Konvents stellen müssen.

Starke Städte-Stimmen im Konvent

Damit die Interessen der Städte bei den Beratungen nicht unter die Räder kommen, sind diese durch den Wiener und den Grazer Bürgermeister im Konvent vertreten. Denn für die Städte gibt es im Konvent einiges zu gewinnen – aber auch zu verlieren. Als gelernter Österreicher weiß man sofort, welche Themen heikel sind: die staatliche Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und die Finanzverfassung. Dies gilt im Besonderen für die Kommunen! Im Laufe der Jahre haben die Gemeinden und Städte immer mehr Aufgaben übernommen, ihre Verwaltung wurde überfrachtet mit neuen Agenden. Es hat sich gezeigt, dass diese lokalen Akteure ihre Sache ausgesprochen gut erledigt haben. Gleichzeitig aber wurden die finanziellen Mittel knapper. Die Finanzverfassung unserer Republik gibt den Kommunen nur sehr schwache Mitwirkungsrechte im Finanzausgleich. Das führte dazu, dass sie sich heute zum allergrößten Teil aus Ertragsanteilen von Bundesabgaben finanzieren, die ausschließlichen Gemeindeabgaben machen nur mehr einen marginalen Teil der Finanzierungsbasis der Kommunen aus. Ganz allgemein hat sich bei den Städten das Gefühl eingestellt, man werde auf das finanzielle Abstellgleis geschoben.
Vor diesem Hintergrund lässt sich die Stoßrichtung der Städte und Gemeinden im Österreich-Konvent leicht skizzieren: Neue Aufgaben können nur mit einer adäquat erweiterten Finanzierungsbasis einhergehen.

Die Gemeinden – eingeklemmt zwischen Bund und Ländern

Auch die Länder wollen ihre Position halten. Mit allen Mitteln werden sie deshalb versuchen, ihre Rechte zu wahren, um sich nicht um ihre letzten Legitimationsgrundlagen zu bringen. Dabei verdienen diese Länderpositionen eine eingehendere Betrachtung. Der Beitritt zur EU und die damit verbundene Abgabe von Kompetenzen durch die Republik ging ganz stark auf Kosten der Bundesländer. Vor allem in Sachen Gesetzgebung sind sie in vielen Bereichen zu Vollzugsorganen Brüssels geworden. Man darf sich die Frage stellen, wie wir mit diesem Wandel umgehen wollen. Das kann wohl nur eine umfassende Neudefinition der Länderaufgaben sein – wobei nicht von vornherein feststehen darf, dass alles so bleibt, wie es ist.
Eingeklemmt in diese beiden Interessenlagen – der Bund will mehr Rechte, die Länder wollen eben diese nicht hergeben – finden sich die Kommunen wieder. Sieht man sich die Transformation der Aufgabenfelder der Gebietskörperschaften in den letzten Jahrzehnten an, besonders jene in der Privatwirtschaftsverwaltung, so müssen sie die logischen Gewinner des Österreich-Konvents sein. Wo sind denn nach dem Zweiten Weltkrieg Staatsaufgaben neu entstanden? Fast ausschließlich in den Städten

und Gemeinden, die heute den zentralen Berührungspunkt der Menschen mit dem Staat darstellen. Sie sind an führender Stelle in die Daseinsvorsorge involviert, sie fördern die Wirtschaft in ihren Mikrostrukturen, sie sind die ersten Ansprechpartner für die Bürger.

Der Rechnungshof in Graz

Es ist hoch an der Zeit, dass auch die Verfassung diese Realität widerspiegelt und die Städte nicht übergeht. Wo könnte man konkret ansetzen? Zum ersten durch Forderungen wie zum Beispiel: „Die Wahrnehmung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft ist Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde". So könnte ein Artikel der neuen Bundesverfassung lauten. Damit wäre ein Zeichen gesetzt für die einzelne Gemeinde, für die Stadt, und ihre Bedeutung für unser Gemeinwesen unterstrichen. Ebenso wichtig wie plakativ ist die Forderung nach einer Dislozierung der Bundesbehörden, Deutschland kann hier als Beispiel dienen. Was spricht gegen einen Verfassungsgerichtshof in Linz, ein Bundesvergabeamt in Salzburg und einen Rechnungshof in Graz? Mit der Regionalisierung ginge zweifelsohne auch ein Mentalitätswandel einher, der nachhaltig zum Abbau diverser Wien-Ressentiments beitragen würde.
Viel grundsätzlicher nimmt sich die Frage aus, wer denn überhaupt das Gemeinderecht regeln soll – Bund oder Länder? Diesbezüglich kann konstatiert werden, dass man hier den Bundesländern das Heft in die Hand legen kann. Die Regelung des Gemeinderechts durch die Landesverfassungen käme nicht nur der Verschlankung des B-VG zugute, sondern wäre auch ein Beweis dafür, dass das vielgepriesene Subsidiaritätsprinzip endlich ernst genommen wird.

Ein konstruktives Miteinander

Ein weiterer wichtiger Punkt muss die Flexibilisierung der Handlungsformen der Kommunen sein. Angesagt sind sinnvolle Kooperationen und Zusammenschlüsse, beispielsweise durch Städte und ihre Umlandgemeinden. Ziel muss es sein, die „kritische Masse" zu erreichen, die einen enormen Effizienzsprung mit sich bringt. Neben dem Kostenargument spricht vor allem die Steigerung der Kunden- bzw. Bürgerzufriedenheit für derartige Modelle. Die Stadt erfüllt elementare Zentralraumfunktionen für die Menschen, von denen vor allem die vielen Wohngemeinden um sie profitieren. Aus dem Gegen- bzw. Nebeneinander der urbanen und suburbanen Räume muss langfristig ein konstruktives Miteinander werden, will man den Qualitätsanforderungen an die Kommunen des 21. Jahrhunderts gerecht werden. Bürgernähe, Schlagkraft, Schnelligkeit, Flexibilität – damit sollte die Region der Zukunft assoziiert werden. Der Österreich-Konvent ist gefordert, in diese Richtung tätig zu werden. Graz freut sich schon auf die neuen Herausforderungen.

Österreich-Konvent – Ein ehrgeiziges Projekt für Österreich und seine Menschen

Angela Orthner

Alles hat seine Zeit. Das gilt auch für die Diskussion um die Reform des österreichischen Bundesstaates. Jahrelang wurde diskutiert, immer neue Vorschläge wurden lanciert, verhandelt und wieder verworfen. Die Diskussion schien end- und ergebnislos. 2003 war der richtige Zeitpunkt für eine neue Lösung einer alten Debatte: der Österreich-Konvent. Es brauchte ein halbes Jahr Vorbereitungszeit, dann startete dieses ehrgeizige Projekt. Die Schienen sind gelegt, die Dauer der „Fahrt" steht fest. Bis Ende 2004 liegen Monate harter, konsequenter Arbeit vor uns. Wir haben ein großes Projekt begonnen und sind gut gestartet. Ich bin überzeugt, wir werden die Arbeit auch positiv zu Ende bringen. Die Arbeit des Österreich-Konvents wird gelingen, davon gehe ich aus.

Vom „Perchtoldsdorfer Paktum" zum Österreich-Konvent

Die Diskussion um die Föderalismusreform steht in engem Zusammenhang zur Entwicklung der Beziehungen Österreichs zur Europäischen Union. Einen ersten Höhepunkt erreichte die Debatte im Zuge der Verhandlungen um den EU-Beitritt Österreichs. Damals hat der Bund den Ländern eine Föderalismus-Reform zugesagt. Fixiert wurde dies im so genannten „Perchtoldsdorfer Paktum" im Oktober 1992. Das Ziel: Die Länder sollten einen Ausgleich für die Kompetenzverluste in Richtung EU erhalten. Diese Vereinbarung wurde niemals umgesetzt. Allerdings wurde die Umsetzung laufend von den Vertreterinnen und Vertretern der Länder gefordert und stand regelmäßig auf den Tagesordnungen der Konferenzen der Landeshauptleute und der Landtagspräsident/inn/en. In ihren Beschlüssen haben sowohl die Landeshauptleute als auch die Landtagspräsident/inn/en über die Jahre hinweg beharrlich die so genannte Bundesstaatsreform eingemahnt. Es gab phasenweise auch Verhandlungen über einzelne Länderforderungen, allerdings immer ohne konkrete Ergebnisse. Die Diskussion schleppte sich mit wechselnder Intensität durch fast genau zehn Jahre.

Österreich neu bauen

Erst der Österreich-Konvent war die Idee, die den „gordischen Knoten" auflöste und der Diskussion eine völlig neue Dynamik verlieh. So ging ab dem Jahreswechsel 2002/2003 alles sehr schnell. Ein neuer Begriff löste das Perpetuum mobile der Bundesstaatsreform auf. Es ist sicher kein Zufall, dass die Idee in dem Moment auftauchte, in dem die Verhandlungen über die EU-Erweiterung abgeschlossen waren und die EU selbst einen Verfassungskonvent installierte, dessen Arbeit rasch und konsequent vorangetrieben wurde.
Die Idee, Österreich auf den Grundfesten seiner 83 Jahre alten Verfassung neu zu bauen, faszinierte und nahm rasch Gestalt an. Sie fand schließlich Eingang in das Arbeitsprogramm der Bundesregierung. Sehr offen, problem- und lösungsorientiert wurde der Österreich-Konvent entworfen. Man war sich einig darüber, auf den Fundamenten der österreichischen Verfassung – also dem demokratischen, bundesstaatlichen, republikanischen, rechtsstaatlichen, gewaltentrennenden und liberalen Prinzip – Vorschläge für eine grundlegende Neufassung der Verfassung zu erarbeiten.

Die Aufgaben des Österreich-Konvents

Die Aufgaben des Österreich-Konvents wurden vom so genannten „Gründungskomitee", das die Vorbereitungsarbeiten leitete, so definiert: „Der Österreich Konvent hat die Aufgabe, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effiziente Verwaltung schaffen soll. Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, trans-

parente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen."

Konventsarbeit in zehn Ausschüssen

Als ersten Schritt seiner Arbeit hat der Österreich-Konvent zehn Ausschüsse eingesetzt, die sich mit Teilaspekten der erwähnten Aufgaben befassen. Der Konvent selbst sorgt für den großen Rahmen, in dem sich diese Arbeit bewegen wird. Es ist wichtig, dass in den zehn Ausschüssen Vertreter/innen der Länder, der Gemeinden und Städte, der Interessensvertretungen und des Bundes teilnehmen. Sie arbeiten gemeinsam mit Expert/inn/en aus allen Fachbereichen und Interessensgruppen sowie Vertreter/innen der Bürger/innengesellschaft. Dies ist in meinen Augen eine wichtige Voraussetzung auch dafür, dass die Arbeitsergebnisse des Österreich-Konvents letztendlich auch von allen Teilen der Bevölkerung getragen und von der Politik umgesetzt werden.

Für eine neue Qualität des Föderalismus in Österreich

Die Vertreterinnen und Vertreter der Länder haben – sowohl von Seiten der Exekutive als auch der Legislative – die Einrichtung des Österreich-Konvents ausdrücklich begrüßt. Voraussetzung für diese ausdrückliche Zustimmung war, dass der Österreich-Konvent an den oben erwähnten Bauprinzipien der österreichischen Verfassung festhält. Dabei geht es den Ländern nicht um das Bewahren von Besitzständen. Ganz im Gegenteil. Die Länder wollen mit aller Kraft für eine neue Qualität des Föderalismus in Österreich arbeiten. Die Bauprinzipien der Verfassung begründen aber den Grundkonsens der Republik Österreich. Dieser Grundkonsens soll nicht verlassen werden.
Um die Akzeptanz der Arbeit des Österreich-Konvents sicherzustellen, erwarten die Länder ein hohes Maß an Koordination zwischen den Ländern einerseits und mit der Arbeit des Konvents andererseits. Darüber hinaus gehen die Länder davon aus, dass bei allen Überlegungen auch die Erfahrungen anderer Staaten mit föderalen Strukturen berücksichtigt werden.

Die Grundzüge der gemeinsamen Arbeit im Österreich Konvent

Was sind die wesentlichen Grundzüge unserer gemeinsamen Arbeit im Österreich-Konvent?

1. Klare, nachvollziehbare Strukturen
   Die österreichische Verfassung wurde seit 1920 unzählige Male geändert, erweitert und ergänzt. Dazu kommt eine große Zahl von Verfassungsbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen. Diese Unübersichtlichkeit soll bereinigt werden.
2. Eindeutige Kompetenzen
   Bund und Länder müssen ihre Zuständigkeiten neu definieren, das Verhältnis zueinander, untereinander und zur Europäischen Union neu regeln. Vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung ist dies von entscheidender Bedeutung. Unser Ziel: In einer Europäischen Union, der ab 1. Mai 2004 25 Mitgliedstaaten mit 448 Millionen Menschen angehören, muss es für die Bürgerinnen und Bürger eindeutig nachvollziehbar sein, wer wofür zuständig ist und die Verantwortung trägt. Die Bürgerinnen und Bürger sollen sich in „ihrer" österreichischen Verfassung wiederfinden und sich gut aufgehoben fühlen.
3. Gelebte Subsidiarität
   Die Länder, die Landesgesetzgeber und die Gemeinden wollen ihrer Rolle und ihren Aufgaben gerecht werden: ihre Regionen gestalten, mit einfachen Strukturen, nah an den Menschen, flexibel, problem- und lösungsorientiert. Es geht um den kurzen Draht von der Politik zu den Menschen.
4. Aufgaben- und bedarfsgerechte Finanzen
   Länder und Gemeinden brauchen, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden, einen bedarfsgerechten Finanzausgleich.

In diesen Wochen nehmen die zehn Ausschüsse des Österreich-Konvents ihre Arbeit auf. Bis zum Jänner 2004 werden erste Ergebnisse vorliegen, die in den darauf folgenden Monaten zu beraten und zu diskutieren sind. Ich bin sicher, es werden spannende Diskussionen sein.

Österreich-Konvent: Bitte um offene Konflikte!

Alfred Payrleitner

Ein Mitglied des Österreich-Konvents hat die Erfahrung mit solch einer Veranstaltung schon hinter sich: Es ist der Europa-Parlamentarier Prof. Reinhard Rack. Er hat miterlebt, wie der Europa-Konvent, dessen Zustandekommen anfangs auch von einem Chor der Kassandras begleitet worden ist, nach anfänglichem Schattendasein plötzlich zu hektischer Betriebsamkeit erwachte. Das war der Zeitpunkt, an dem, nach Ablauf von zwei Dritteln der vorgegebenen Frist, Konventspräsident Giscard d´Estaing mit autokratischem Gehabe Tempo und Richtung der Gespräche zu beeinflussen begann.
Das schmeckte manchen Delegierten, besonders dem Europa-Profi Johannes Voggenhuber, gar nicht. Es kam zu Konflikt und Eklat. Doch mit diesem Streit wurde die Konventsarbeit allmählich bekannt. Europas Bevölkerung – oder zumindest ein Teil seiner Aktivbürger – begann sich Gedanken über die unterschiedlichen Konzepte der Regierungsvertreter und Parlamentarier zu machen. Was wiederum die Auseinandersetzung im Konvent belebte, so dass am Ende schließlich doch ein Resultat entstand, das man zwar, wie beim Beispiel vom Wasserglas, je nach Neigung als halb voll oder als halb leer bezeichnen konnte. Aber es war immerhin ein Resultat. Die Kassandras hatten ein völliges Scheitern prophezeit.

Diskussion braucht Konflikt

Daraus kann man auch für den Österreich-Konvent etwas lernen: Wenn es nicht gelingt, nach Überwindung der unvermeidlichen Anlaufschwierigkeiten die unterschiedlichen Grundsatzpositionen nach außen deutlich zu machen, wird diese Veranstaltung versanden. Zur Freude der vielen österreichischen Kassandras. Diskussion braucht Konflikt und den gibt es, wenn Persönlichkeiten mit Formulierungsgabe und Kraft die Überzeugungsarbeit nach außen tragen. Gott sei Dank ist geplant, die Medienvertreter nach Möglichkeit zuzulassen und alle wesentlichen Inhalte sollen auf eine eigene Website des Österreich-Konvents gestellt werden. Die bewährten Öffentlichkeitsarbeiter des Rechnungshofes sollen ein Übriges tun. Obwohl es keine Mehrheitsabstimmungen geben wird und der Konvent nur gemeinsame Vorschläge fürs Parlament zu formulieren hat, wird für seine politischen Mitglieder die Versuchung groß sein, schon im Vorfeld nach der bewährten Methode des Abtauschens vorzugehen: Hier ein Zugeständnis an den Bund, dort ein Zuckerl für die Länder. Erste Versuche sind schon zu beobachten.
Ganz wird man diese Praxis nie ausschließen können, schließlich gehört sie zu den ältesten Methoden der verhandelnden Menschheit. Aber damit könnte der ursprüngliche Sinn dieses Konvents in Frage gestellt werden: Nämlich eine „zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben zu ermöglichen“ (so steht es in den proklamierten Grundsätzen des Konvents). Kompromisse und Kuhhandel gehen meist auf Kosten der Steuerzahler, so weiß man es von vielen Koalitionsregierungen. Dazu kommt die Verlockung der Taktik: Zunächst möglichst viel zu verlangen, um dann allmählich nachzulassen. Vernünftiges bleibt damit leicht auf der Strecke.

Verantwortung der Medien

Umso größer ist hier die Verantwortung der Medien: Sie hätten, gestützt auf pointierte Aussagen, die Gegensätze und vernünftigen Alternativen herauszuarbeiten, auch wenn es sich um sperrige Themen handelt. Leicht wird das nicht sein. Es beginnt mit der Aufgabe des Vorsitzenden, der die zu den einzelnen Themenstellungen geäußerten „maßgeblichen Meinungen“ nach Beratung im Präsidium zusammenzufassen hat. Darauf müsste eine wertende journalistische Beurteilung folgen, samt Analyse der jeweiligen Bedeutung und Konsequenzen. Das fällt

schon im normalen politischen Alltag schwer, so erst recht bei einer derart komplexen und folgenreichen juristischen Materie.

Was soll fallen – und was muss bleiben?

Österreichs Verfassung ist zwar eine Ruine, wie Hans Klecatsky schon vor 35 Jahren festgestellt hat. Aber in dieser Ruine haben sich die meisten wohlig eingerichtet. Überall kann man auf Verfassungs- und Verwaltungsjuristen mit dem gewissen überlegenen Lächeln stoßen, das signalisieren soll, wie aussichtslos sie jeden Versuch einer Staatsreform halten. Rasch kommt der Hinweis auf die Perchtoldsdorfer Beschlüsse, wo Anfang der neunziger Jahre ein solches Vorhaben zum x-ten Mal gescheitert ist: Bereits paraphiert und unterschrieben, wurden sie doch niemals umgesetzt.
Diesmal herrscht freilich eine andere Ausgangslage. Die Republik steht unter dem Anpassungsdruck der EU, sie muss den Weg vom Feudal-, über den Nationalstaat zum europäischen Gliedstaat einschlagen, wie es Andreas Khol bezeichnet hat. Der Einsparungs- und Rationalisierungszwang ist so groß wie nie (abgesehen von der Entmündigung durch den Völkerbund nach dem Zusammenbruch der Monarchie). Jeder Tag bringt neue Beispiele für unsinnigste Doppelgleisigkeiten und Widersprüche, die mehr und mehr zu einer Lahmlegung möglicher, sinnvoller Politik geführt haben. Das Prestige der Regierenden steht auf dem Spiel. So war es kein Zufall, dass der Begriff „Österreich-Konvent" auf einer die Parteien übergreifenden Konferenz der steirischen ÖVP entstand, bei der ein damaliger Landesrat und habitueller Aufreger, Gerhard Hirschmann, über seine grotesken Kompetenznöte bei der Koordination der Spitäler im Bermuda-Dreieck von Leoben, Kapfenberg und Bruck an der Mur berichtete. Im niederösterreichischen Viereck Stockerau, Tulln, Korneuburg und Klosterneuburg ist es bekanntlich nicht anders. Allerdings kann man diesmal auf bedeutende Vorarbeiten zurückgreifen, die es vor Perchtoldsdorf in dieser Fülle nicht gegeben hat. Der 150-Seiten-Bericht der Aufgabenreformkommission unter der Leitung von Prof. Bernhard Raschauer vom März 2001 ist für Journalisten so etwas wie eine Bibel, in der sie nachschlagen können, wo es überall hapert und der teure Gesetzesdschungel wuchert. Glücklicherweise ist Raschauer auch Konventsmitglied. Nicht zuletzt ist auch die allgemeine politische Bereitschaft gestiegen, diesmal wirklich etwas zustande zu bringen. Wer an der Gründungssitzung des Konvents teilnahm, konnte von der Vehemenz der allseits geäußerten guten Absichten beeindruckt sein.

Eine gute Verfassung für die nächsten Generationen

Zwischen den wohlklingenden Abstraktionen – etwa „wir wollen einen schlanken Staat" – und deren konkreter Realisierung liegt freilich eine Welt an Unterschieden. Da hilft auch das Lockmittel möglicher Einsparungen wenig (Rechnungshof-Präsident Fiedler nannte unter Berufung auf den Chef des Wirtschaftsforschungsinstitutes Helmut Kramer einen Betrag von drei Milliarden Euro). Erstens sind solche Schätzungen naturgemäß vage und zweitens kann ein Einspareffekt erst Jahre später und allmählich eintreten. Dazwischen liegt der Machtkampf zwischen Bund und Ländern und ein neuer Finanzausgleich, der von allen Vorschlägen mit betroffen wäre. An dieser Schnittstelle setzen auch die Befürchtungen des Kanzleramtes ein – ein falscher Zug und vieles wäre präjudiziert. Rechnungshof-Präsident Franz Fiedler betont daher auch bei allen Gelegenheiten, dass „wir keine Verfassung für den nächsten Finanzausgleich haben wollen", sondern eine für die nächsten Generationen, also zumindest für 80 Jahre. Ein löblicher Wunsch.
Schon die nächsten Monate werden zeigen, wie ernst der Konvent diesen Appell nimmt. Im Vergleich zum Europa-Konvent hat er dabei einen Vorteil: Es muss nur in einer Sprache geredet werden. Ob das auch fürs sachliche Verstehen reicht, wird sich herausstellen.

Tücken und Hürden

Wo liegen die inhaltlichen Tücken und Hürden bei den anlaufenden Verhandlungen? Offenkundig ist das Spannungsverhältnis Bund-Länder. Hier offenbarten schon die ersten Reaktionen, dass die komplette Beseitigung einer Verwaltungsebene zu Gunsten einer anderen nicht möglich ist. Eine Reduktion der Zahl an Bundesländern, wie in Deutschland andiskutiert, oder das Abschaffen von Landtagen wird auch nicht das Ergebnis sein. Hier geht es um die

Tiefen der regionalen Seele, um Symbole, die viel älter sind als der derzeitige Staat. Dafür wird es eine eingehende Debatte über die zweckmäßige Zuordnung von Funktionen und deren Finanzierung geben. Eigentlich sollte es möglich sein, dass sich Bundesländer je nach Größe und Qualifizierung zusammentun, um bestimmte Verwaltungsaufgaben, etwa im Baubereich, gemeinsam zu erledigen. Die Wirtschaftskammer wird nicht müde, absurde Einzelbeispiele aufzuzeigen. So ist die Zertifizierung von Baustoffen im Burgenland so aufwendig, dass dieses System mangels Personals gar nicht umgesetzt werden kann. Wozu dann Kompetenz und Vorschrift?
Tirol schreibt vor, dass Gesteinskörnungen für den Straßenbau ohne landeseigene Zertifizierung nicht verwendet werden dürfen. Zertifikate anderer Bundesländer werden nicht anerkannt, es muss mit einem eigenen Beamten selber geprüft werden. Der gute Mann kommt mit der Arbeit ebenfalls nicht nach, weshalb auch in Tirol kleinere Erzeuger nicht beurteilt werden. Der Graben von Bundesland zu Bundesland scheint also manchmal noch größer zu sein, als die Distanz zum Zentralstaat, verkörpert durch das perhorreszierte „Wien". Im Übrigen könnten die meisten Zertifizierungen am besten von beeideten, privaten Zivilingenieuren besorgt werden.
Das Beispiel ist nur eine kleine Facette, aber Bestandteil eines großen Problems, nach unten wie nach oben: Schon beginnen Bezirkshauptleute zu fürchten, vielleicht Kompetenzen an die Gemeinden zu verlieren. Dort, im vertrauten Umkreis, ist zwar die Bürgernähe am größten, aber solche Nähe kann auch teuer kommen. Wer soll sie finanzieren? Das Gleiche gilt für die Landesebene. Manche Landeshauptleute erwarten eine Kompetenzverlagerung in ihre Regionen, brauchen dafür aber auch das nötige Geld. Nach dem einleuchtenden Grundsatz, dass die Steuern auch dort eingehoben werden sollten, wo sie ausgegeben werden, müssten die Länder entsprechende Hoheitsrechte bekommen. Doch dagegen wehren sich die meisten heftig, schließlich ist es für sie viel einfacher, wenn der Bund kassiert und die Länder davon einen Anteil fordern können. Klassisches Zitat eines ehemaligen Ministers: „Der Bund zahlt, das Land prahlt und die Gemeinde strahlt". Doch so paradiesisch dürfte es nicht weitergehen. Motto: „Wenn man den Ländern mehr gibt, muss man ihnen auch die Aufbringung der Mittel auferlegen. Das wäre die unweigerliche Konsequenz. Entweder, oder." (so Ludwig Adamovich, ehemaliger Präsident des Verfassungsgerichtshofes). Aber hier knirscht es schon: Die Forderung nach Vereinfachung der Kompetenzverteilung und die Auflösung der Landesschulräte und Bezirksschulräte ist leicht hingeschrieben – doch vor der konkreten Abschaffung schrecken alle zurück. Niemand will es sich mit den Lehrern verderben.

Nivellierung nach unten?

Umso bemerkenswerter, dass sich Niederösterreichs Landeshauptmann Erwin Pröll in einem Interview mit der „Presse" für unterschiedliche Steuern und somit für eine Standortkonkurrenz der Länder aussprach. Das dürfte man im finanzschwächeren Kärnten freilich etwas anders sehen.
Besonders heikel ist der Gesundheitsbereich. Wie sich bei den jüngsten Pflegeskandalen in Wien zeigte, wäre eine Vereinheitlichung der österreichischen Standards zwar schön, doch würde sie auch neue Probleme bescheren: Für das vorbildliche, aber kleinräumige Vorarlberg würde eine Vereinheitlichung, eine Nivellierung nach unten, eine Verschlechterung, bedeuten. Für Wien hingegen, mit seiner Erblast an riesigen alten „Siechenheimen" aus den Tagen der Monarchie, wäre das Modell Vorarlberg mit seinen Zweibettzimmern eine schwere Überforderung. Hier schreit somit alles nach weiterreichenden Systemreformen. Zumindest sollte eine Standardisierung der Pflegeausbildung möglich sein, damit auch ein entsprechender Schwesternaustausch stattfinden kann.
Andere große Brocken, wie die Neuordnung der Wohnbauförderung mit dem Ziel einer weiteren Individualisierung, sind ebenso offen wie eine Zusammenlegung der Straßenbaugesellschaften des Bundes oder eine Neuorganisation der Sozialämter und vieles andere.
Womit der Konvent einen mehr als reichen Speisezettel hat. Wird mehr herauskommen, als dass man sagt, es müsste etwas geschehen, wie es als Schlussfloskel in einer kritischen Magazinsendung des Rundfunks hieß?

Was bleiben soll ...

Derzeit werden die Interessenslagen abgeklopft und etwaige Bündnisse erwogen. Wobei bereits klar sein

dürfte, welche österreichischen Eckpfeiler erhalten bleiben sollen: Einen Bundespräsidenten wird es auch in Hinkunft geben, selbst wenn das viele bedauern mögen. Und die Abschaffung des Bundesrats wird man nur verlangen, damit er in geänderter Form weiter besteht. Letztlich wird es auch gar nicht so sehr auf diese Paradefunktionen ankommen, sondern auf die wirklich ehrliche Durchforstung aller Staatsaufgaben, auf die Klarheit der Strukturen und Verantwortungen. Dem betroffenen Bürger ist es nämlich völlig egal, „mit welchem Kapperl ihm ein Beamter gegenübersitzt, er will nur eine rasche und effiziente Lösung seines Problems haben", so formulierte es ein Teilnehmer an einer Grazer Diskussionsrunde. Dabei wird es einerseits auf das Festhalten am Legalitätsprinzip ankommen, wonach jede Verwaltungsentscheidung durch ein entsprechendes Gesetz gedeckt sein muss. Doch gleichzeitig wird man den modernen Beamten auch einen größeren Spielraum einräumen müssen, damit deren Tätigkeit nicht durch ein Übermaß an Detailregelungen erstickt oder behindert wird. Eine Inflation an nicht einklagbaren Staatszielen sollte möglichst vermieden werden. Und als schönste Reform sollte das völlige Abschaffen von Paragraphen gelten.

Eigentlich wäre das alles ein Jahrhundertwerk. Doch der Konvent hat dafür nur sechs bis sieben Monate Zeit, dann sollen schon erste Berichte und Textentwürfe zur Vereinfachung der Verfassung abgeliefert werden. Und zwar, wenn es geht, in einer halbwegs verständlichen Sprache. So verkündete es zumindest Rechnungshof-Präsident Fiedler, der sich selbst als einen „nicht euphorischen Optimisten" bezeichnet. Nächste Deadline ist dann das Jahresende 2004. Was gewiss nicht reichen wird, aber zumindest ein Anfang des Machbaren wäre zu schaffen.

Gerade der Umstand, dass so viele Politiker und Interessensvertreter im Konvent sitzen, was viele kritisieren, ist auch ein Vorteil: Man ist zum Erfolg verdammt. Wenn sich nicht einmal diese Promi-Runde einigen könnte, müsste Österreich als so gut wie unreformierbar bezeichnet werden. Gleich, welche Partei regiert.

Österreich, deine Ämter

Wilhelm Plauder

Der Auftrag an den Konvent lautet, Vorschläge für eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben zu erstellen. Damit verbunden ist die Chance, Voraussetzungen für eine andere Kultur des Handelns der Staatsorgane zu schaffen. Also ein Leitbild für die öffentliche Verwaltung? Aus der Sicht vieler Menschen, die in der Verwaltung arbeiten, wünschenswert, weil sie sich dadurch eine Unterstützung in den seit der Mitte der neunziger Jahre erfolgreichen Bemühungen zur Modernisierung der österreichischen Ämter erwarten.

Strategische Handlungsfelder

Staatsaufgaben haben etwas Grundsätzliches und müssen auf Kontinuität und Berechenbarkeit ausgelegt sein. Derzeit ist der Druck der leeren Kassen spürbar. Darin liegt nicht nur die Chance, dass anstehende Reformen tatsächlich erfolgen, sondern auch die Gefahr, dass alles nur vom finanziellen Standpunkt aus gesehen wird. Der Staat kann jedoch nicht nach den Prinzipien des shareholder value geführt werden, sondern hat vorausschauend die Fragen der Gegenwart zu lösen. Es geht um strategische Handlungsfelder, die als Grundlage für eine Neuordnung der Strukturen von Bedeutung sind. Ich halte folgende Themen für wichtig:

- Miteinander der Generationen, statt Generationenkonflikt
- Chancengerechtigkeit im Sozialstaat
- Neuordnung des Gesundheitswesens
- Österreich als Arbeits- und Wirtschaftsstandort
- Bildung und Forschung
- Innere Sicherheit und Abwehr der grenzüberschreitenden Kriminalität
- Österreichs Rolle in Europa und Aufgabe der Regionen
- Aktive Bürger in einer demokratischen Zivilgesellschaft

Deregulierung als Voraussetzung für Neuordnung der Staatsaufgaben

Auch wenn es viele nicht mehr hören können, man kommt an einer Deregulierung, das heißt an einem Abbau von Gesetzen und sonstigen Vorschriften, nicht vorbei. Dabei ist auch das ewige Spannungsfeld, das sich aus dem Föderalismus ergibt, nüchtern mitzubedenken. Die immer wieder genannten neun Baugesetze, Gasgesetze, Veranstaltungsgesetze, Jugendwohlfahrts- und Sozialhilfegesetze bringen auf dem überschaubaren Territorium unserer Republik für Wirtschaft und Bürger unterschiedliche Rahmenbedingungen.

Zuständigkeiten und Zustände

Seit einiger Zeit ist vieles in Bewegung. Das Innenressort führt die Exekutivkörper zusammen, die Finanzbehörden richten sich neu aus, Führungsetagen, ganze Stäbe und Bezirksgerichte wurden aufgelöst. Das Verwaltungsreformgesetz 2001 brachte eine Verlagerung der Zuständigkeiten an die Bezirksverwaltungsbehörden, in Bundesministerien und Ämtern der Landesregierungen ist der Kampf um die Arbeit ausgebrochen.

Wie auch andere Experten bin ich der Meinung, dass der Weg, die Aufgaben dorthin zu verlagern, wo die Kunden sind, der richtige ist. Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden sind die richtigen Stellen für kundennahe Erledigungen. Dies wird auch durch die unten zitierte IFES-Studie bestätigt. Natürlich gibt es aber auch hier Reformnotwendigkeiten. Jeder weiß, dass die gemeinsame Durchführung von Betriebsanlagen- und Bauverfahren durch die Bezirksverwaltungsbehörde der Wirtschaft Zeit und Geld spart und der Rechtssicherheit für alle Parteien zuträglich ist. Viele Gemeinden haben daher den Vorteil einer Übertragung dieser Aufgaben an die Bezirksverwaltungsbehörden erkannt.

Städte mit eigenen Bauabteilungen sehen dies anders, einerseits natürlich wegen der Gestaltungsfunktion, andererseits aber geht es auch um die Erhaltung bestehender Einrichtungen. Dieses menschlich verständliche Phänomen wird in der Fachliteratur „Fachbruderschaft“ genannt und bedeutet eine Selbststeuerung der Verwaltung, die mit oft informellen Kommunikationsstrukturen den Inhalt von politischen Entscheidungen so weit determinieren, dass „im Endergebnis genau das ... herauskommt, was die (Ministerial)Bürokraten für angemessen und machbar halten“ (zitiert nach Bußjäger). So wurde im Verwaltungsreformgesetz 2001 im gewerblichen Betriebsanlagenrecht die Zuständigkeitsübertragung an die Bezirksverwaltungsbehörden weitergeführt, eine weitergehende Übertragung etwa im Bereich des Wasserrechtes oder des Abfallwirtschaftsrechtes hat eine Allianz der Experten der Ministerien und Ämter der Landesregierungen verhindert. Oder ein anderes Beispiel: Gerade im Sachverständigendienst kommt es immer wieder zu Engpässen auf Grund der personellen Gegebenheiten. Gleichzeitig werden aber von hochqualifizierten Experten immer noch Lenkerprüfungen abgenommen, obwohl es kein gesetzliches Hindernis für die Übertragung der Prüfertätigkeit an nicht im öffentlichen Dienst stehende Personen und klare organisatorische Vorschläge hierfür gibt. Auch hier wurde ein endgültiger Durchbruch bisher von den Experten verhindert.
Fachbrüderschaften haben auch etwas Positives, sie sind nämlich eine Plattform für das lebenslange Lernen. Es sind aber die politische Führung und die Spitzen der Verwaltung gefordert, hier die Wirksamkeit derartiger Kreise auf die fachliche Ebene zurückzuführen.

Neue Ämter braucht das Land

Für Gegenwart und Zukunft ist es unabdingbar, dass die Ämter alle Eingangstüren offen halten, neben Telefon und Telefax werden unter dem Schlagwort e-Government die elektronischen Medien immer wichtiger. Die Komplexität der Aufgaben bedeutet aber auch, dass weiterhin die unmittelbaren Kontakte wichtig sind. Bürgerserviceeinrichtungen, sehr oft als Bürgerämter bezeichnet, gehören heute in den österreichischen Bezirkshauptmannschaften, Magistraten und Gemeinden zum Standard.
Für den Bürger ist es gleichgültig, wer zuständig ist, solange er seine Angelegenheiten an einer Stelle erledigen kann. Die Zukunft soll umfassende öffentliche Serviceämter bringen, in denen nach dem Lebenssachverhaltsprinzip bei nur einem Besuch alle erforderlichen Schritte gesetzt werden können.
Bei einer Übersiedlung beispielsweise könnte ein derartiges Bürgerzentrum alles erledigen, wie An- und Abmeldung, Änderung der KFZ-Zulassung, Meldungen an Finanzämter und Sozialversicherungen, aber auch vieles, was im privaten Bereich noch dazu kommt, etwa Postnachsendung, Mitteilungen an private Versicherungen, Gerichte, Notare.
Ähnliches ist möglich bei persönlichen Statusänderungen wie nach Hochzeiten, Geburt von Kindern und Todesfällen.

Wie viel Elektronik verträgt der Mensch?

Das Schlagwort der Zeit ist e-Government. Auch ein Skeptiker wie ich muss anerkennen, dass mit einer Digitalisierung der Abläufe in den Amtsstuben eine große Chance für eine Optimierung und Beschleunigung der Abläufe, damit Verkürzung der Erledigungsdauer und mehr Transparenz für den Kunden, zu erwarten ist. Aber auch hier muss man realistisch bleiben. e-Commerce ist noch nicht zum großen Schlager geworden, die Einführung der Chipcard, ursprünglich für 1998 angekündigt, wurde jetzt auf Ende 2005 verschoben und das von den Experten den Politikern in den Mund gelegte Ziel, die Voraussetzungen zu schaffen, dass bis 2005 alle Amtswege im elektronischen Wege erledigt werden können, wird natürlich auch nicht gehalten werden können. Und das ist gut so, denn derzeit befinden wir uns im Zeitalter der babylonischen Sprachverwirrung. Unterschiedliche technische Systeme, nicht kompatible Softwarelösungen und vorgelagert uneinheitliche und oft undurchschaubare organisatorische Rahmenbedingungen bedeuten, dass ein Riesenberg an Aufgaben noch vor uns liegt. Die öffentliche Verwaltung ist daher sehr oft Beute von EDV-Firmen. Berater und Softwarelieferanten lernen bei einem Kunden und verkaufen diese Erkenntnisse dem nächsten wieder.
Das Interesse des Publikums an e-Government-Anwendungen ist groß. Wir müssen mit intelligenten Anwendungen punkten. Im Landkreis Calw kann man Führerscheinanträge inklusive Fotos, Unter-

schrift und allen Beilagen elektronisch einbringen, der Druck erfolgt zentral. Einsparung bei der Führerscheinstelle: 11.000,-- € an Postgebühren.
Es bieten sich neue Modelle der Zusammenarbeit an, z.B. die Kooperation von Gebietskörperschaften nach dem Public-Public-Partnership-Prinzip. Einige österreichische Bundesländer kooperieren schon durch die gemeinsame Nutzung von Großrechneranlagen, in Deutschland führen Schleswig-Holstein und Hamburg ihre IT-Dienstleister zusammen. Wie jeder EDV-Anwender ist auch der öffentliche Dienst nach einer Produktentscheidung einem Monopolisten ausgeliefert. Wir haben noch viele Hausaufgaben zu machen, vor allem auf legistischem und organisatorischem Gebiet, wir haben uns unsere Prozesse genau anzusehen und für Optimierungen zu sorgen, und wir haben wohl überlegt strategische Beschlüsse auf höchster Ebene zu fassen, in welchen Bereichen und in welchem Umfang beispielsweise der elektronische Akt eingesetzt wird. Derzeit sind wir im Versuchsstadium, eine für viele Bürger merkbare Breitenwirkung wird es nicht vor 2008 geben, und man wird in den nächsten Jahren viel Geld in die Hand nehmen müssen.

Fahrscheine, bitte!

Zahlreiche Gesetze sehen die Kontrolle von Betrieben und Staatsbürgern vor. Dies könnte in höherem Maße als bisher zu Gunsten der Vorlage von Prüfzeugnissen von Fachunternehmen zurückgenommen werden.
Die Kontrolle gibt es auch im Innenverhältnis, die produktiven Bereiche der Verwaltung fühlen sich oft von Kontrolleuren umzingelt.
Zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände der Gemeinden und anderer Rechtsträger ist der Rechnungshof berufen. Landtage haben sich Landesrechnungshöfe eingerichtet – möglicherweise hat dies mit der schwindenden Bedeutung der Landtage zu tun –, es gibt Innenrevisoren, Amtsinspektoren, Kontrolleure der Buchhaltungen und auch einige Controller.
Als nachprüfende und erforderlichenfalls auch begleitende Kontrolle von außen würde meines Erachtens ein Rechnungshof genügen. Amtsintern könnte eine Innenrevision als einerseits kontinuierlich agierende, aber andererseits auch als rasche Eingreiftruppe verwendbare Einheit sehr wirksam sein.

Verkehrte Welt

Eine wesentliche Art, die Wertschätzung für Leistungen auszudrücken, ist die Bezahlung. Ein Blick in die Gehaltstabellen zeigt jedoch, dass wir in der öffentlichen Verwaltung in einer verkehrten Welt leben. Die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene gehen den richtigen Weg, nämlich die Aufgaben in die Bezirke und Gemeinden zu verlagern. Dies wird von der Bevölkerung positiv vermerkt. Die Bediensteten, die im direkten Bürgerkontakt stehen, leisten ihre Arbeit effizient und effektiv. Dem tragen die aktuellen Gehaltstabellen nicht Rechnung. Fast wie ein Naturgesetz gibt es Zulagen für Kontrollorgane (siehe oben), für Systemerhalter oder Bedienstete in neuen Einrichtungen wie den Unabhängigen Verwaltungssenaten. Reform der Verwaltung bedeutet aber auch, die Leistungen in den kundenorientierten Bereichen zum Gradmesser zu machen.

Neue Bürger hat das Land

Der Studiengang Public Management an der FH Technikum Kärnten hat im Juni dieses Jahres das österreichweite Forschungsprojekt „Bürgerengagement in Österreich“ vorgestellt.
Ich halte die Nutzung des freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe auch aus der Sicht der Neuordnung der Staatsaufgaben für ein ganz spannendes Thema. Feuerwehr- und Rettungsdienst könnten ohne ehrenamtliche Bürgerinnen und Bürger nicht aufrecht erhalten werden. Positive Erfahrungen gibt es aber auch in den Bereichen Schülerbetreuung, Altenbetreuung, Veranstaltungen sowie Revitalisierung und Sanierungen. Das heißt einerseits ganz konkret dort, wo man generationenübergreifend anpacken kann, andererseits im Planungsbereich. Es führt zu einer verbesserten Kommunikation und einer erhöhten Transparenz. Die Autorinnen und Autoren der Studie stellen fest, dass die größten Chancen durch Bürgerengagement in der „Akzeptanz von getroffenen Entscheidungen“, „Identifikation mit der Stadt“ sowie im „Schaffen von Kostenbewusstsein“ liegt.

Eine Idee zum Abschluss

Wir haben engagierte Pädagogen und ideenreiche und arbeitswillige Schüler und Studenten. Wäre ich

Mitglied des Konvents, würde ich mich mit jungen Leuten aus Schulen, Fachhochschulen und Universitäten zusammensetzen, sie ersuchen mir zu sagen, wo ihrer Meinung nach anzupacken wäre, und sie einladen, in Projektarbeiten und Seminaren konkrete Vorschläge zu machen. Der Konvent hat noch über ein Jahr Zeit. Ein halbes Jahr könnte man den Jungen die Chance geben, tabufrei ihre Ideen zu äußern, genau im Sinne des Auftrages, zukunftsorientierte Lösungen zu finden, und es wäre auch ein Ausgleich dafür, dass man den Vorsitz in der Bundesheerreformkommission einem Pensionisten übertragen hat.

Literatur:

Kuno Schedler/Isabella Proeller: New Public Management. Bern-Stuttgart-Wien 2000.

Klaus Lenk/Roland Traunmüller (Hg.): Öffentliche Verwaltung und Informationstechnik. Heidelberg 1999.

Peter Bußjäger: Vertikale und horizontale Fachbruderschaften als Problem der Verwaltungsmodernisierung in Österreich. In: Zeitschrift für Verwaltung 3/2003.

Forschungsprojekt Bürgerengagement in Österreich, Technikum Kärnten, FH-Studiengang Public Management, Villacher Straße 1, 9800 Spittal/Drau, bzw. www.fh-kaernten.ac.at.

Studie zum Thema Verwaltung und Verwaltungsreform 2003, Institut für Empirische Sozialforschung, 1050 Wien, Rainergasse 38, www.ifes.at.

Auf dem Weg zur modernsten Verfassung der Welt?

Klaus Poier

Am 1. Jänner 2000 trat in unserem Nachbarland Schweiz eine neue Bundesverfassung[1] in Kraft[2], die die alte Verfassung aus dem Jahre 1874 ablöste.[3] Auch in der Schweiz war der Prozess langwierig – mehrere Jahrzehnte lang gab es zahlreiche Anläufe, eine große Verfassungsreform zustande zu bringen.[4] Schon dieser kurze Blick über die Grenzen zeigt, dass Österreich mit seinen bisher fruchtlosen Bemühungen, das B-VG 1920 in der Fassung von 1929 grundlegend zu erneuern, daher gar nicht so allein da steht.

Ein erster Schritt

Die Einsetzung des Österreich-Konvents bedeutet zweifelsohne bereits einen großen Schritt nach vorne, den bis vor kurzem wohl auch kaum jemand für möglich gehalten hat.[5] Die Tatsache, dass es diesen Konvent gibt, sorgt sicherlich auch schon per se für den nötigen Druck auf alle Beteiligte, auf die Mitglieder des Konvents, aber auch auf alle Entscheidungsträger im Staat, dass am Ende ein sichtbares, umsetzbares Ergebnis stehen muss. Der breite Konsens, insbesondere aller vier Parlamentsparteien, über den Österreich-Konvent, über seine Aufgaben und Ziele, scheint auch Garant dafür zu sein, dass nach 18 Monaten tatsächlich ein akkordierter Vorschlag für eine neue Bundesverfassung vorliegen wird. Die Blamage eines Scheiterns wäre für alle sehr groß und würde nicht nur die Regierung, sondern auch die Opposition treffen.

Anders als der EU-Konvent ist der Österreich-Konvent von Anfang an hochkarätig besetzt. Beim EU-Konvent dominierten anfangs die Hinterbänkler. Als sich eine Eigendynamik[6] entwickelte und die Sache den politischen Eliten zu entgleiten drohte, wurde verstärkt versucht, Zugriff zu bekommen, nicht zuletzt indem Spitzenpolitiker wie der deutsche Außenminister Joschka Fischer in den Konvent entsandt wurden.[7] Im Gegensatz dazu ist im Österreich-Konvent schon seit Beginn eine starke Dominanz der politischen Parteien und ihrer Spitzen bemerkbar.[8] Dies wird verhindern, dass es zu einer ähnlichen Eigendynamik wie beim EU-Konvent kommt. Andererseits steigt damit aber auch die Gewissheit, dass ein im Konvent erzielter Konsens dann auch von den zuständigen Organen umgesetzt werden wird.

Formale Bereinigung

Dass die österreichische Bundesverfassung einer formalen Bereinigung bedarf, ist weitgehend unbestritten.[9] Die Verstreutheit und Mannigfaltigkeit österreichischer Verfassungsbestimmungen ist im internationalen Vergleich wohl einzigartig.[10] Ein neuer Verfassungstext mit einer Inkorporierung der außerhalb des B-VG anzutreffenden Verfassungsbestimmungen[11], ein Verfassungstext mit einer systematischen und strukturellen Verbesserung, die verfassungsrechtliche Ausnahmebestimmungen unnötig macht – insbesondere durch die Einräumung eines größeren Freiraums an den einfachen Gesetzgeber[12] –, ein Verfassungstext mit einer Eingliederung der Grundrechtsbestimmungen[13] etc. ist daher jedenfalls als (ein) großes Ziel des Österreich-Konvents anzusehen.

Angesichts der schon angesprochenen politischen Notwendigkeit, im Österreich-Konvent tatsächlich zu einem sichtbaren Ergebnis zu kommen, ist eine solche formale Bereinigung als Ergebnis auch recht wahrscheinlich geworden. Dies ist jedenfalls begrüßenswert, ohne Zweifel. Dafür würde es allerdings keines Konvents bedürfen, dies könnte durchaus auch durch eine Arbeitsgruppe von Verfassungsjuristen ausgearbeitet werden. Eine neue österreichische Verfassung wird daher nicht nur rechtstechnisch und formal, sondern auch inhaltlich innovativ und zukunftsorientiert sein müssen, soll der Konvent nicht letztlich doch scheitern.

Inhaltliche Reform:
Konflikte sind vorprogrammiert

Und dies wird viel schwieriger werden. Die größten Konflikte sind dabei um den Föderalismus und seine zukünftige Ausgestaltung zu erwarten. Das Match lautet dabei in erster Linie Bund gegen Länder. Während nämlich noch bei der Schöpfung der Verfassung von 1920 die Konfliktlinie relativ klar zwischen den Sozialdemokraten und den Christlichsozialen verlief, geht sie heute im Wesentlichen quer durch die Parteien.[14] Gerade die Diskussion um Wert und Ausgestaltung des Föderalismus ist nach dem Scheitern der Bundesstaatsreform Mitte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts[15] wieder verstärkt in Österreich entflammt[16], wobei diese dabei fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Kosteneinsparung geführt wurde und mit dem Schlagwort von der „Abschaffung der Bundesländer"[17] wohl einen besonderen Höhepunkt erreichte.

Föderalismusreform

Derart weitgehende Veränderungen, wie sie in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Abschaffung der Landtage oder die des Bundesrates wären, sind aber freilich in der Praxis völlig chancenlos. Zum einen besitzen die Parteieliten in den Bundesländern eine sehr starke Position, die sie in keinem Fall aufgeben werden und die es ihnen auch ermöglicht, derart einschneidende Umgestaltungen zu verhindern. Zum anderen stellen die Bundesländer in Österreich jahrhundertelang gewachsene Entitäten dar, die für einen Teil der Bevölkerung größere identitätsstiftende Wirkung ausüben als der Bund und schon gar als die Europäische Union.[18] Eine Abschaffung oder Zusammenlegung der Bundesländer würde daher als artifiziell und zwanghaft empfunden und könnte niemals eine breite Zustimmung bei der Bevölkerung erhalten.
Die Bundesländer werden daher auch nach dem Österreich-Konvent weiterbestehen, ebenso wird es Landtage geben. Zu erwarten ist allerdings, dass noch mehr Gesetzgebungskompetenzen von den Ländern zum Bund wandern, was die Landtage noch weiter marginalisieren würde. Im Bereich der Vollziehung könnte es hingegen eher zu einer Kompetenzverschiebung vom Bund zu den Ländern kommen, einschließlich der Abschaffung der „mittelbaren Bundesverwaltung".[19] Mit der Einführung von Landesverwaltungsgerichten ist aus heutiger Sicht wohl jedenfalls zu rechnen.[20]

Steuerhoheit der Länder und bundesweiter Strukturfonds

Der große Konflikt wird letztlich freilich ums Geld ausbrechen: Die Länder werden bei mehr Verwaltungsaufgaben auch mehr Geld aus dem Finanzausgleich fordern, wogegen sich der Bund schon jetzt sträubt. Ohne zusätzliche Mittel aus den Steuereinkommen wollen die Länder wiederum keine neuen Aufgaben übernehmen. Die Lösung dafür, die auch eine grundsätzliche Strukturverbesserung darstellen würde, könnte und sollte meines Erachtens in der Steuerhoheit der Länder[21] liegen, die derart auszugestalten wäre, dass die Länder – und freilich auch die Gemeinden – in Hinkunft grundsätzlich jeden Steuercent, den sie ausgeben, auch selbst beschließen und damit gegenüber ihrer Bevölkerung rechtfertigen müssten. Eigene Behörden bräuchte man nicht, das Eintreiben der Steuern könnten die Bundes-Finanzämter durchaus – freilich gegen Entschädigung – auch für die Länder (und Gemeinden) übernehmen. Durch diese Steuerhoheit wären Aufgaben, Finanzierung und Verantwortung vereinigt und für den Bürger transparent.

Wettbewerb der Regionen

Zudem käme es zu einem Wettbewerb der Regionen auch in Österreich, indem es in manchen Ländern eben eine geringere Steuerlast, in anderen Ländern hingegen zwar eine höhere Steuerlast, aber etwa auch mehr Sozialleistungen oder eine bessere Infrastruktur geben könnte. Als Ausgleich dafür, dass benachteiligte und damit finanzschwache Regionen von vornherein in diesem Wettbewerb noch mehr ins Hintertreffen geraten würden, sollte – wie dies auch auf europäischer Ebene im Rahmen der Regional- und Kohäsionspolitik erfolgt[22] – versucht werden, durch einen bundesweiten Strukturfonds, in den alle Gebietskörperschaften einzahlen, die Ausgangsbedingungen schrittweise anzugleichen.
Wenn es ums Geld geht, ist ein Konsens aber besonders schwierig zu erreichen. Dies zeigt sich beim Österreich-Konvent schon von Anfang an. Bezeich-

nenderweise ist der Ausschuss „Finanzverfassung“ der einzige der zehn Ausschüsse des Österreich-Konvents, der nicht schon zu Beginn zusammengesetzt werden konnte, da man offensichtlich keine Einigung über die Vorsitzführung erzielte. Es ist zu erwarten, dass sich derartige Konflikte in den nächsten 18 Monaten kontinuierlich wiederholen werden. Möglicherweise kann das siebenköpfige Präsidium des Österreich-Konvents, das eine ähnlich starke Rolle einzunehmen scheint wie Giscard d'Estaing auf europäischer Ebene und mit konkreten Reformvorschlägen vorpreschen könnte, den Gordischen Knoten durchschlagen. In welche Richtung solche Vorschläge gehen und wie innovativ sie sein werden, lässt sich aus heutiger Sicht jedoch noch nicht vorhersehen.

Die Arbeit im Österreich-Konvent wird daher nicht leicht sein. Angesichts der bekannten ideologischen und machtpolitischen Positionen der verschiedenen Kräfte scheint auch eine tiefgehende Diskussion über Grundsätze wie Subsidiarität, Bürgernähe und Effektivität sehr schwierig zu sein, die Kostenfrage auf Zahlen reduziert wird jedoch mit Sicherheit immer wieder plakativ verwendet werden. Aus diesem Grund möchte ich an dieser Stelle drei grundsätzliche Aspekte ansprechen, die mir bei einer neuen österreichischen Verfassung aus inhaltlicher Sicht als besonders wichtig erscheinen:

Mehr Partizipation

Zum einen plädiere ich für einen Ausbau der Partizipation der Bürger. Reine Überlegungen der Kostensenkung dürfen meines Erachtens in diesem essenziellen Bereich der Demokratie keine wesentliche Rolle spielen. Die demokratischen Instrumente, die Volksrechte, sollten vielmehr im Sinne einer modernen, interaktiven, Repräsentation und Identität sinnvoll ausgleichenden Staatsorganisation[23] gestärkt werden. Dies bezieht sich auf das Wahlrecht gleichermaßen wie auf die Instrumente der direkten Demokratie. Die Bürger sollten in beiden Bereichen mehr Einfluss grundsätzlich und gegenüber den politischen Parteien erhalten. Zu denken ist beim Wahlrecht an die Briefwahl[24], an ein künftiges e-Voting[25], an eine stärkere Personalisierung des Wahlsystems[26], aber auch an eine größere Länderautonomie beim Wahlrecht, die es ermöglichen würde, länderverschiedene Wünsche nach mehr oder anders ausgeformter Partizipation (etwa die Einführung des von mir entwickelten Modells eines minderheitenfreundlichen Mehrheitswahlrechts in einem Bundesland[27]) umzusetzen.[28] Bei der direkten Demokratie ist vor allem an die Möglichkeiten der Gesetzes- bzw. Verfassungsinitiative[29] zu denken, die insbesondere durch eine verpflichtende Volksabstimmung bei solchen Volksbegehren verwirklicht werden könnten, die eine gewisse Schwelle der Unterstützung überschritten hatten, aber dennoch nicht vom Parlament umgesetzt wurden.[30] Auch bei der direkten Demokratie ist meines Erachtens jedenfalls die Landesverfassungsautonomie der Länder zu erweitern.[31]

Stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips

Damit zusammenhängend erwarte ich mir ebenso eine verstärkte Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.[32] Der Staat kann und soll durchaus ein starker Staat sein, aber wo der einzelne Bürger seine eigenen Angelegenheiten in Eigenverantwortung selbst organisieren und managen kann, und dies vor allem auch will, sollte der Staat zurücktreten. Auch wenn dies weitgehend eine Frage der einfachen Gesetzgebung ist, so gilt es, dies als ein zukünftiges Verfassungsprinzip zu berücksichtigen.

Der Subsidiaritätsgedanke sollte aber auch als durchgängiges Prinzip Anwendung finden. Es reicht nicht aus, sich über Gurkenkrümmungsregelungen der EU[33] lustig zu machen oder zu beschweren. Es gilt vielmehr auch in Österreich zu fragen, was der Bund macht, was nicht besser und sinnvoller Länder oder Gemeinden könnten, oder was die Länder machen, was wiederum auf einer unteren Ebene besser angesiedelt wäre. Freilich ist auch die umgekehrte Frage notwendig, die aber ohnedies ständig medial getrommelt wird.

Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit

Schließlich erwarte ich mir – und darauf möchte ich bewusst als einer der Jüngsten im Konvent hinweisen – eine verfassungsrechtliche, durchsetzbare Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit.[34] Eine moderne Verfassung muss stärker als bisher

gewährleisten, dass es eine gerechte und sachliche Verteilung der Ressourcen und der Lasten auf die Generationen gibt und dass auch nachkommende Generationen faire Bedingungen vorfinden. Dies allein politischer Opportunität zu überlassen, ist aus Sicht junger Menschen unbefriedigend. Gerade angesichts der Tatsache, dass die Bevölkerung und damit die Wählerschaft im Durchschnitt kontinuierlich älter wird – was unweigerlich dazu führt, dass auch die Parteien nach der viel größeren älteren als nach der zahlenmäßig unbedeutenderen jüngeren Wählerschicht schielen –,[35] scheint mir deshalb auch eine bloße Staatszielbestimmung ohne subjektiv durchsetzbare Rechte[36] aus der Sicht der jüngeren Bevölkerung nicht ausreichend.

Die Schweiz als Ansporn

Die inhaltliche Auseinandersetzung über eine neue Verfassung wird, wie schon ausgeführt, schwierig – viel schwieriger eben als über eine bloß rechtstechnische Verbesserung der Verfassung. Dennoch muss auch sie geführt und hoffentlich zu einem brauchbaren Ergebnis gebracht werden. In dem ersten großen, von St. Gallener Professoren erstellten Kommentar zur neuen Schweizer Bundesverfassung heißt es im ersten Satz des Vorworts, dass die neue Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft „die derzeit wohl modernste Verfassung der Welt“ sei.[37] Der Österreich-Konvent möge – wie dies in den letzten Jahrzehnten immer wieder in Österreich der Fall war[38] – die Schweiz als Ansporn nehmen und versuchen, eine neue österreichische Verfassung auszuarbeiten, die ihrerseits dann die modernste, innovativste und zukunftsorientierteste Verfassung der Welt sein wird.

* Dieser Aufsatz ist die überarbeitete und erweiterte sowie mit wissenschaftlichen Anmerkungen versehene Fassung meines Redebeitrags im Rahmen der Generaldebatte im Österreich-Konvent vom 10. Juli 2003 sowie meines Beitrags „Wien wagt den Anfang“ in: Bayernkurier, 25. September 2003, 15.

1 BBl. 1997 I 1. – Der Bundesrat bezeichnete die neue Verfassung in seinem Entwurf noch als „nachgeführte Bundesverfassung“. Dies wurde jedoch im Parlament geändert, „weil der Begriff der ‚Nachführung’ unklar war und sowohl Entstehungsprozess wie Inhalt der beschlossenen Verfassung nicht adäquat wiederzugeben vermochte“ (Bernhard Ehrenzeller in: Bernhard Ehrenzeller u.a. [Hg.]: Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Zürich-Basel-Genf 2002, 1 m.w.N.). Auch wenn die Bundesversammlung einen „Bundesbeschluss über eine neue Bundesverfassung“ fasste, lautet der Titel der Verfassung nunmehr bloß „Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft“. Vgl. dazu Ehrenzeller, 1 f.

2 Die Verfassung wurde am 18. April 1999 einer Volksabstimmung unterzogen, bei der 969.310 Ja-Stimmen gegenüber 669.158 Nein-Stimmen sowie ein Ständemehr von 12 2/2 Ja zu 8 4/2 Nein zu verzeichnen waren. Gegen die neue Verfassung stimmten die Kantone Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Wallis (vgl. BBl. 1999 VI 5986).

3 Die neue Verfassung ist nach den Verfassungen von 1848 und 1874 die dritte Verfassung der Schweiz.

4 Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, 96.091, insb. 26 ff.

5 Zur Entstehungsgeschichte des Österreich-Konvents vgl. Herwig Hösele: Der Weg zum Österreichkonvent, in: Herwig Hösele u.a. (Hg.): Steirisches Jahrbuch für Politik 2002, Graz 2003, 31 ff.

6 Man sprach vom „Geist des Konvents“. Vgl. Reinhard Rack/Daniela Fraiß: Der Konvent zur Zukunft Europas – Wegbereiter für eine europäische Verfassung, in: Herwig Hösele u.a. (Hg.): Steirisches Jahrbuch für Politik 2002, Graz 2003, 195 ff., hier 198.

7 Vgl. Rack/Fraiß, Konvent, 199, die darauf hinweisen, dass nach diesen personellen Veränderungen zu Beginn des Jahres 2003 unter den Regierungsvertretern nicht weniger als fünf Außenminister (Louis Michel, Joschka Fischer, Dominique de Villepin, Georges Papandreu, Ana Palacio) und drei Minister anderer Ressorts Mitglieder des Konvents waren.

8 Gleichsam als „Fraktionsführer“ agieren bisher die in ihren jeweiligen Parteien äußerst einflussreichen Politiker Andreas Khol (ÖVP), Heinz Fischer (SPÖ), Dieter Böhmdorfer (FPÖ) und Eva Glawischnig (Grüne).

9 Vgl. schon meine Ausführungen in Klaus Poier: Verfassungsreform: Desiderata und Hemmnisse, in: Christopher Drexler u.a. (Hg.): Streben nach Gerechtigkeit. Soziale Sicherheit nach dem Umbruch, Graz 2002, 307 ff.

10 Vgl. auch Karl Korinek: Lebendiges oder gerade noch lebendes Verfassungsrecht – Soll das B-VG seinen 80. Geburtstag erleben? Einleitungsstatement, in: Bernd Wieser/Armin Stolz (Hg.): Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Symposion aus Anlass des 60. Geburtstages von o.Univ.-Prof. Dr. Richard Novak, Wien 2000, 123 ff., der darauf hinweist, dass es neben dem B-VG rund 1.000 Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen gibt.

11 Vgl. Gerhart Holzinger: Für eine Neukodifikation der österreichischen Bundesverfassung, in: Bernd-Christian Funk u.a. (Hg.): Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels. Festschrift für Ludwig Adamovich zum 60. Geburtstag, Wien-New York 1992, 180 ff.; Richard Novak/Bernd Wieser: Zur Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 1994, sowie Robert Walter: Überlegungen zu einer Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 2 Bände, Wien 1994.

12 So könnte etwa eine einzige Bestimmung in der Verfassung, die den einfachen Gesetzgeber ermächtigt, unter gewissen Bedingungen eine Ausnahme vom Weisungsprinzip vorzusehen, hunderte diesbezüglich existierende Verfassungsbestimmungen unnötig machen. Genauso könnte man in anderen Fällen vorgehen.

13 Vgl. schon Reinhard Rack (Hg.): Grundrechtsreform, Wien-Köln-Graz 1985.

14 Äußerst aussagekräftig sind in diesem Zusammenhang die Debatten in der 100. und 101. Sitzung der Konstituierenden Nationalversammlung 1920 vor der Beschlussfassung über das B-VG (Sten.Prot. NV, 1920, III, 3365 ff. und 3407 ff.). Siehe dazu den Beitrag von Herwig Hösele in diesem Politicum.

15 Vgl. dazu etwa Theo Öhlinger: Das Scheitern der Bundesstaatsreform, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien-München 1995, 543 ff.; Peter

Pernthaler/Gert Schernthanner: Bundesstaatsreform 1994, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien-München 1995, 559 ff. Grüne Positionen zur gescheiterten Bundesstaatsreform finden sich ausführlich bei Marlies Meyer: Bundesstaatsreform und Umweltschutz. Die Verhandlungen im Parlament, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994, Wien-München 1995, 525 ff.

16 Vgl. exemplarisch Martin F. Polaschek: Föderalismus als Wert? Eine Studie zu Reformmöglichkeiten des österreichischen Bundesstaates, Graz 1999.

17 Vgl. dazu Johannes W. Pichler: Föderalismus, ja und immer wieder ja, in: Wozu Länder? Reformnotwendigkeiten und -möglichkeiten im österreichischen Bundesstaat, Berichtsband des Föderalismussymposiums vom 24. und 25. April 1998, Graz o.J., 13 ff., hier 14.

18 Ende 2002 fühlten sich 60 % der Österreicher mit Österreich sehr verbunden, 59 % mit ihrer Stadt bzw. ihrem Dorf, 56 % mit ihrer Region und nur 15 % mit der EU (Eurobarometer 58, Jänner 2003).

19 Die Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung war bereits im Perchtoldsdorfer Paktum vorgesehen, dass am 8. Oktober 1992 zwischen Bundeskanzler Franz Vranitzky und dem damaligen Vorsitzenden der Landeshauptmännerkonferenz Siegfried Ludwig unterzeichnet wurde. Vgl. dazu den Beitrag von Matthias Tschirf: Das politische Paktum zur Neugestaltung des Bundesstaates – die jüngere Föderalismusentwicklung, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 1992, Wien-München 1993, 637 ff., in dessen Anschluss auch der Text des Paktums abgedruckt ist.

20 Landesverwaltungsgerichte waren im Perchtoldsdorfer Paktum eher nur diffus erwähnt. Im Rahmen der Parteienverhandlungen über die Bundesstaatsreform kam es zu einer Einigung über die Einführung von Landesverwaltungsgerichten, die jedoch den Landeshauptmännern zu wenig weit ging. Vgl. dazu insb. Pernthaler/Schernthanner, Bundesstaatsreform, 573 f.

21 Vgl. auch das Regierungsprogramm der Österreichischen Bundesregierung für die XXII. Gesetzgebungsperiode, 2, in dem die „Steuerhoheit der Länder“ ebenso als Ziel verankert ist.

22 Art. 158 ff. EGV.

23 Grundlegend: Wolfgang Mantl: Repräsentation und Identität. Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre, Wien-New York 1975.

24 Vgl. grundlegend zur Briefwahl etwa Gerhart Holzinger: Artikel 26, in: Karl Korinek/Michael Holoubek (Hg.): Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar, Wien-New York (Loseblattsammlung), RZ 46 ff.; Manfred Nowak: Politische Grundrechte, Wien-New York 1988, 360 ff.; Heinz Schäffer: Die Briefwahl. Untersuchung zu einem verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Problem, Salzburg 1979.

25 Vgl. dazu jüngst Patricia Heindl: e-voting und e-democracy aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Erich Schweighofer u.a. (Hg.): Zwischen Rechtstheorie und e-Government. Aktuelle Fragen der Rechtsinformatik 2003, Wien 2003, 279 ff.; vgl. weiters Klaus Poier: Grundrechte und E-Voting, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Grundrechte in der Informationsgesellschaft, Wien 2001, 102 ff.; Klaus Poier: Partizipation im Zeitalter der Cyberdemokratie, in: Franz Kreuzer/Wolfgang Mantl/Maria Schaumayer (Hg.): Gigatrends. Erkundungen der Zukunft unserer Lebenswelt, Wien-Köln-Graz 2003, 101 ff.

26 Vgl. dazu jüngst Barbara Steininger: Persönlichkeitswahlen in Österreich, in: Forum Parlament. Beilage zum Journal für Rechtspolitik, H. 1/2003, 14 ff.; vgl. auch meine Ausführungen in Klaus Poier: Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht. Rechts- und politikwissenschaftliche Überlegungen zu Fragen des Wahlrechts und der Wahlsystematik, Wien-Köln-Graz, 108 ff.

27 Poier, Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht.

28 Auch im Perchtoldsdorfer Paktum war eine „Aufweichung“ des Homogenitätsgebots beim Wahlrecht und die Einräumung eines größeren Spielraums für die Länder verankert.

29 Man vgl. diesbezüglich in der Schweiz die Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung (Art. 138 BV) und die Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 139 BV).

30 Man vgl. das Regierungsprogramm der Regierung Schüssel I (XXI. GP), „Österreich neu regieren“, 9, in dem das Ziel einer obligatorischen Volksabstimmung bei Volksbegehren verankert war, die – verkürzt dargestellt – von mindestens 15 % der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger unterstützt werden und deren Inhalt nicht binnen neun Monaten umgesetzt wird. Verfassungsänderungen hätten allerdings von einer solchen Regelung ausgeschlossen sein sollen.

31 De lege lata in die umgekehrte Richtung wies hingegen das Erkenntnis des VfGH zur Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, VfSlg. 16.241/2001. Vgl. dazu jüngst Anna Gamper: Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, in: ÖJZ 2003, 441 ff.

32 Vgl. dazu etwa Valentin Zsifkovits: Subsidiaritätsprinzip, in: Alfred Klose/Wolfgang Mantl/Valentin Zsifkovits: Katholisches Soziallexikon, 2.A., Innsbruck u.a. 1980, Sp. 2994 ff.

33 Vgl. die Verordnung (EWG) Nr. 1677/88 der Kommission vom 15. Juni 1988 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken (ABl. L 150 vom 16.6.1988, 21).

34 Vgl. zum Begriff der „Nachhaltigkeit“ Alfred Kyrer: Wirtschaftslexikon, 4.A., München-Wien 2001, 385 f. Zum international geläufigen Begriff des „sustainable development“ vgl. Hans-Jürgen Ahrns: Sustainable Development, in: Artur Woll (Hg.): Wirtschaftslexikon, 9.A., München-Wien 2000, 705 ff.

35 Zu Recht wird im Übrigen dieses Argument auch für eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre ins Treffen geführt. Vgl. etwa Wolfgang Mantl: Politische Parteien: prospektiver Blick und operative Kraft, in: Politicum 92/2003, 23 ff., hier 29.

36 Vgl. zu Staatszielbestimmungen in Österreich Theo Öhlinger: Verfassungsrecht, 5.A., Wien 2003, RZ 89 ff.

37 Ehrenzeller u.a., Bundesverfassung, Seite V.

38 Zum Verhältnis Österreich – Schweiz, gerade auch in Fragen der Demokratie vgl. Wolfgang Mantl: Österreich und die Schweiz: Wandlungen einer Nachbarschaftsbeziehung, in: Heinz Schäffer u.a. (Hg.): Staat – Verfassung – Verwaltung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Friedrich Koja, Wien-New York 1998, 39 ff.

Österreich-Konvent: Die Kunst des Machbaren

Albert Posch

Die österreichische Bundesverfassung stammt aus dem Jahr 1920. Trotz vielseitiger Kritik an diesem Verfassungswerk war sie in den letzten Jahrzehnten stets Garant für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Österreich. So hat sich etwa das österreichische Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit als absoluter Erfolg entpuppt und dient nun mancher anderen Verfassung als Vorbild.

Dennoch ist in Bezug auf die generelle Neupositionierung des Nationalstaates in einem großen Europa und dem Erfordernis der Schaffung einer schlankeren, bürgernäheren und kostengünstigeren Verwaltung eine Verfassungsreform notwendig. Außerdem scheint eine „Durchforstung" der österreichischen Verfassung mehr als notwendig. Es gibt an die tausend Verfassungsbestimmungen, viele davon in einfachen Gesetzen. Wenn selbst Fachleute hier den Überblick verlieren, ist es dem einzelnen Bürger unzumutbar, das österreichische Verfassungsgebilde zu durchschauen. Durch den Österreich-Konvent muss es in diesem Zusammenhang zu einer Verfassungs-Rechtsbereinigung kommen. Ziel soll ein straffer Verfassungstext sein, der sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält.

Konvents-Kompromiss

70 Mitglieder sollen innerhalb von 18 Monaten Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform ausarbeiten. Die Kunst wird es sein, einen Konsens zwischen Vertretern der politischen Parteien, der Bundesländer, der Regierung, der Sozialpartner, der Höchstgerichte, des Städtebundes, des Gemeindebundes, der Volksanwaltschaft sowie den neun Fachleuten (Virilisten) zustande zu bringen. Klar ist, dass Vertreter dieser Gruppen mit großem politischen Gewicht nicht so leicht zu einem Konsens-Ergebnis kommen werden wie etwa eine kleine Gruppe von Verfassungsrechtlern. Politik ist aber stets die Kunst des Machbaren, und ein reiner Wissenschaftler-Kompromiss würde in National- und Bundesrat wohl kaum eine (Verfassungs-)Mehrheit finden. Eine neue österreichische Verfassung bedarf – rechtlich oder zumindest realpolitisch – der Zustimmung der jetzt im Konvent vertretenen Gruppen. Daher ist ein schwierig erzielter Konvents-Kompromiss wesentlich mehr wert als ein relativ leicht erzielter Expertenkompromiss.

Um zu einem einheitlichen Ergebnis zu kommen, werden wohl alle Vertreter über ihren Schatten springen müssen. Ziel jedes einzelnen Konventsmitglieds muss es in erster Linie sein, zu einem gemeinsamen Kompromiss zu kommen. Die Partei-, Gebietskörperschafts- oder Organinteressen dürfen erst an zweiter Stelle stehen. Für jede Konvents-Gruppe muss die Gesamtreform und damit das Gemeinwohl Priorität vor Machterhaltungsinteressen haben, ansonsten wird der Konvent scheitern. Mit anderen Worten soll von der leider allzu oft erprobten „Österreich-Methode" des Klammerns an Macht zur „Konvents-Methode" übergegangen werden, die sich dadurch auszeichnet, dass miteinander nach der bestmöglichen Lösung gesucht wird.

Die Geschäftsordnung gibt dem Konvent die Möglichkeit, unterschiedliche Standpunkte in ein abschließendes Dokument aufzunehmen. Was für den EU-Verfassungskonvent, der seine Arbeit im Juni diesen Jahres abgeschlossen hat, galt, gilt in diesem Zusammenhang auch für den Österreich-Konvent: Um nachträgliche Dispositionsmöglichkeiten so gering wie möglich zu halten, sollte möglichst nur ein einziger Verfassungsentwurf ausgearbeitet werden. Werden den für eine Verfassungsreform entscheidungsbefugten Organen mehrere Optionen vorgelegt, würde dies bloß den Erfolg des Konvents schmälern.

Mit den Bürgern

Der Österreich-Konvent muss seine Arbeit nicht bloß für die Bürger, sondern auch mit den Bürgern

machen. Die Einbindung von Nicht-Regierungsorganisationen, Organisationen sozialer Gruppen wie Jugend- und Pensionistenvertretern und Einzelpersonen muss gewährleistet sein. Das könnte etwa auch durch die kostengünstige Schaffung von Internet-Foren geschehen. Als Vorbild sollte hier der EU-Verfassungskonvent dienen.
In erster Linie wird es aber an den Mitgliedern des Österreich-Konvents selbst liegen, zu versuchen, für Anliegen der Bevölkerung offen zu sein. Positiv ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, dass Konvents-Sitzungen stets öffentlich abgehalten werden. Jedenfalls sollte das Ergebnis des Österreich-Konvents, ein neues Verfassungswerk, vom gesamten österreichischen Bundesvolk mitgetragen werden. Auch wenn es – je nach Umfang der Reform – die Verfassung nicht verlangt, sollte eine umfassende Staatsreform einer Volksabstimmung unterzogen werden.

Ziel: Ein moderner Bundesstaat

Inhaltlich möchte ich nun einen Hauptaufgabenbereich des Österreich-Konvents näher betrachten: die Schaffung einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Zunächst müssen hier teure Doppelgleisigkeiten abgeschafft und Kompetenzzersplitterungen vermieden werden. Der heute häufige Fall, dass Gesetzgebungskompetenzen Ausnahmen, und diese wiederum Ausnahmen enthalten (wie etwa im Bereich des Schulwesens), darf in Zukunft nicht mehr vorkommen. Darüber hinaus ist es gerade im Zusammenhang mit der fortschreitenden europäischen Integration erforderlich, das Subsidiaritätsprinzip stärker als bisher zu beachten.
In jedem Fall änderungsbedürftig ist die Struktur des Bundesrates. Anders als bisher sollten Abstimmungen im Bundesrat in Zukunft nach Länder-, nicht nach Bundesinteressen erfolgen.

Neun Bauordnungen

In den letzten Jahren wurde die Sinnhaftigkeit der österreichischen Bundesländer oft diskutiert. Die Bandbreite der Vorschläge reichte von der Abschaffung der Länder über die Abschaffung der Landtage bis zur Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder.
Die Frage, ob es neun verschiedene Bauordnungen und neun verschiedene Jagdgesetze geben soll, ist zwar durchaus berechtigt. Dahinter verbergen sich aber stets andere Grundfragen: Wollen und brauchen wir einen Bundesstaat? Sind die Bundesländer die Zukunftsregionen Europas, die die geistige und kulturelle Identität der Bürger ausschlaggebend beeinflussen? Wie wichtig sind Landes- und Gemeindepolitiker, die ständig im direkten Kontakt zu den Menschen stehen und somit für den Bürger ansprechbar und angreifbar sind?
Diese Fragen aufzugreifen, zu diskutieren und zu beantworten muss am Anfang der Bundesstaats-Debatte im Österreich-Konvent stehen. Kommt man zum Schluss, dass ein Bundesstaat weiterhin erwünscht ist, dann gehört nach heutigem Verständnis auch zum Wesen des Bundesstaates, dass nicht alle Regelungen in allen Bundesländern gleich sind. Das bedeutet allerdings nicht, dass der jetzige Stil der Kompetenzverteilung der gleiche bleiben muss.

Konvent tagt, Jugend fehlt

Sven Pöllauer

Was war es nicht für ein erhebender Anblick, als wir am 30. Juni 2003 die Konstituierung des Österreich-Konvents miterleben durften? 70 hochkarätige Experten und honorige Verantwortungsträger drängten sich in den nicht gerade groß angelegten Plenarsaal des Bundesrates im Wiener Parlamentsgebäude. Einige Auserwählte hatten die Ehre, salbungsvolle Worte über den Konvent zu sprechen – so viel Pathos hatten die Mauern des Bundesratssitzungssaales noch nicht gehört. Falls Sie diesen bewegenden Augenblick versäumt haben, keine Bange: Die Redner sagten alle das Gleiche und das liest sich zusammengefasst ungefähr so: „Super, dass wir jetzt einen Verfassungskonvent haben!", „Ich habe sowieso immer schon einen Konvent gefordert!", „Wenn es nach mir ginge, wäre die Verfassung schon längst reformiert.", „Eigentlich habe ich immer schon gewusst, dass diese Verfassung schlecht ist.", „Ich werde mich aktiv bei der Gestaltung der neuen Verfassung einbringen."

Jugend unerwünscht

Die Jugend allerdings konnte die Konstituierung nur vom Fernseher aus verfolgen. Beim Österreich-Konvent heißt es nämlich: Jugend unerwünscht. Und das, wo es doch gerade die heute Jungen sind, die als die Politiker, Verfassungsjuristen, Richter oder Universitätsprofessoren von morgen aktiv mit der „neuen" Verfassung arbeiten werden. In den kommenden 18 Monaten, in denen der Konvent tagt, wird die Zukunft Österreichs festgelegt. Und die einzigen, die diese Zukunft aktiv erleben werden, dürfen nicht mitreden. Jetzt spricht schon einiges dafür, dass in diesen Konvent vor allem erfahrene Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens gehören und ich sehe auch ein, dass man nicht einfach per Zufallsgenerator irgendeinen Jugendlichen in den Österreich-Konvent setzen kann, nur damit die „Quote" erfüllt ist. Doch wo ein Wille ist, dort ist auch ein Weg. Man hätte nur an die Österreichische Bundesjugendvertretung oder die Österreichische Hochschülerschaft herantreten müssen, um „offizielle Vertreter" der Jugend zu bekommen. Ich behaupte, dass ein bisschen frisches Blut diesem Konvent nicht schlecht getan hätte.

Doch genug der Jammerei, dieser kleine Wermutstropfen kann das Positive des Konvents nicht überschatten. Endlich wird an einer neuen Verfassung gearbeitet.

Und wie so oft war es eine steirische Idee, die in Wien Schule machte. Ohne Professor Herwig Hösele, Präsident des Bundesrates a.D., würde man heute noch über die Verfassung jammern anstatt sie zu reformieren.

Die Hoffnung auf eine bessere Verfassung erhält neue Nahrung. An diesem Punkt stellt sich natürlich die Frage, ob es denn überhaupt eine schlechte Verfassung geben kann. Wem steht es zu, zu beurteilen, ob die Verfassung, das höchste Gut im Rechtsstaat, schlecht oder gut ist? Aus meiner subjektiven Sicht war diese Verfassung verbesserungswürdig, doch eine Verfassung als objektiv schlecht zu beurteilen, wäre demokratiepolitisch bedenklich.

Was fordert die Jugend?

„Was würde die Jugend im Konvent fordern?", fragen Sie sich sicher. Doch ehrlich gesagt kann ich Ihnen diese Frage nicht beantworten. Es gehört zu den größten Irrtümern der „Erwachsenen" zu glauben, es gäbe die Jugend als homogene Gruppe mit einer Meinung. Genauso wenig wie es eine Gruppe der „Erwachsenen" gibt, die geschlossen eine Meinung in Verfassungsrechtsfragen vertreten, gibt es eine jugendliche Meinung zum Thema „Verfassung – neu". Gerne will ich Ihnen aber einige meiner Gedanken zum Verfassungskonvent mitteilen. Und mit Jahrgang 1981 zähle ich mich zu den Jugendlichen.

Für mich wäre es eine wesentliche Verbesserung würde unsere Verfassung in Zukunft in ein einziges Buch passen. Die Idee von Nationalratspräsident Univ.Prof. Dr. Andreas Khol, eine Verfassung mit ungefähr 150 Artikel zu schaffen, ist für mich richtungsweisend. Als ich mit meinem Studium der Rechtswissenschaften begann, war es für mich zunächst unverständlich, dass es die österreichische Verfassung nicht als Buch zu kaufen gibt. Wer kann schon von sich behaupten, alle Verfassungsgesetze zu kennen? Auch wenn es mehr von psychologischer als von rechtswissenschaftlicher Relevanz ist, wünsche ich mir einen kurzen aber aussagekräftigen Verfassungstext. Dies würde neue Mehrheitsquoren für Verfassungsänderungen voraussetzen, um die Verfassung aus der politischen Alltagsdiskussion herauszunehmen. Es genügt ein Blick in die Vereinigten Staaten von Amerika, um zu sehen, welche Maßnahmen man zur „Sicherung" einer Verfassung ergreifen kann. Man muss der Politik einfach die Lust nehmen, an einem Staatsgrundgesetz ständig herumzubasteln. Haben wir doch auch im Konvent den Mut zur Lücke und handeln wir nach dem Grundsatz: „Nur das für unsere Staatsorganisation Wesentliche in die Verfassung, das Andere anderswohin."

Eine Verfassung muss für alle verständlich sein

Gleich nach einer schlankeren Verfassung kommt für mich der Wunsch nach einer lesbareren, verständlicheren Verfassung. Eine Verfassung, gerade wenn sie von sich behaupten will, der Boden der Demokratie und des Rechtsstaates zu sein, muss für alle verständlich sein. Die Sprache der Ersten Republik von 1920 ist nicht die Sprache einer globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts. Ich glaube, dass es bei einer Verfassung noch viel wichtiger ist als bei anderen Gesetzestexten, die Sprache der Bürgerinnen und Bürger zu treffen.
Ein weiterer Punkt, der mich als Student immer an unserer Verfassung gestört hat, ist die unzureichende Kompetenzverteilung. Ich möchte klar wissen, wer was macht. Die Aufgaben des Staates sollen zwischen Europäischer Union, Bund, Ländern und Kommunen klar geregelt sein. Für jede Aufgabe soll nur jeweils eine Ebene zuständig sein und nicht zwei oder drei, wie es derzeit der Fall ist. Ein Beispiel dafür ist die Verwaltung des höheren Schulwesens: Die Bundesbehörde „Landesschulrat" beschäftigt in ihrer „Pflichtschulabteilung" ebenso 30 Beamte wie die „Pflichtschulabteilung" der Steiermärkischen Landesregierung. Wer kann mir die Effizienz dieser Struktur erklären?
Die mittelbare Bundesverwaltung ist für mich einer der gravierernsten Schwachpunkte der Kelsen-Verfassung. Entweder ich mache etwas oder ich mache etwas nicht. Warum sollte nicht das Land einige der Aufgaben der mittelbaren Bundesverwaltung übernehmen oder warum sollten nicht Bundesbehörden direkt in Graz aktiv werden? Dazu gehört auch das Thema Steuerhoheit. Das die Landeshauptstadt Graz mit mehr als 240.000 Einwohnern nur die Hundesteuer einheben darf und für die restlichen finanziellen Mittel auf den Finanzausgleich angewiesen ist, ist für mich nicht haltbar. Warum sollten immer Länder und Kommunen Bittsteller in der Himmelpfortgasse sein?

Senat statt Bundesrat

Als Jugend darf man auch extrem visionär sein und unter diesem Motto steht auch mein letzter Gedanke zum Österreich-Konvent. Der Bundesrat in seiner jetzigen Form ist für mich nicht mehr zeitgemäß. Mir schwebt ein Senat vor. Die 51 Vertreter dieser neuen zweiten Kammer bestehen aus 29 direkt gewählten Senatoren, vier Vertretern des Städte- und Gemeindebundes und 18 Mitgliedern der Landesregierungen. Die 29 Senatoren werden direkt als Personen auf Landesebene, zeitgleich zur Landtagswahl, gewählt. Je nach Einwohnerzahl repräsentieren ein bis sechs Senatoren ein Bundesland (Wien: 6; Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark: 5; Kärnten, Salzburg, Tirol: 2; Burgenland, Vorarlberg: 1). Je Bundesland vertreten zwei Mitglieder der Landesregierung ihre Interessen im Senat. Zusätzlich müsste der Senat mit einem echten Veto gegenüber dem Nationalrat ausgestattet werden.
Abschließend wünsche ich den Mitgliedern des Österreich-Konvents viel Glück bei ihrer verantwortungsvollen Aufgabe und freue mich schon sehr, die neue Verfassung in den Händen zu halten.

Der Vergleich macht sicher

Reinhard Rack

Der Österreich-Konvent ist für mich der dritte in einer Reihe. Als Mitglied des Europäischen Parlaments war ich auf dem Ticket der Europäischen Volkspartei in den Jahren 1999 und 2000 im Europäischen Grundrechtekonvent[1] und bald danach von Februar 2002 bis Juli 2003 im Konvent über die Zukunft Europas[2]. Die europäischen Erfahrungen waren es wohl auch, die für die Österreichische Volkspartei mitausschlaggebend waren, mich im Rahmen ihres Kontingents für die Mitarbeit im Österreich-Konvent namhaft zu machen. Mitverantwortlich für meine Nominierung war seinerzeit ebenso wie jetzt mein berufliches Vorleben als Universitätslehrer für Europarecht und österreichisches Verfassungsrecht. Der Themenbereich Verfassungsreform spielt in meiner Vita freilich eine noch viel länger dauernde Rolle. Als Mitglied des seinerzeitigen Modell Steiermark Expertenteams habe ich schon in den frühen achtziger Jahren Vorarbeiten und konkrete Textvorschläge für die Reform der steiermärkischen Landesverfassung mitgestaltet;[3, 4] das Gesetz über den steirischen Landesrechnungshof und das steiermärkische Volksrechtegesetz waren die sichtbarsten Ergebnisse der damaligen Expertenarbeit.

Wie macht man eigentlich Verfassungsreform? Woher kommen die Ideen und wie gelingt es sie durchzusetzen? Auf diese Fragen gibt es durchaus unterschiedliche Antworten; mehr als nur ein wenig hängen sie von der Funktion ab, in der man sich mit dem Thema beschäftigt, und mit dem Mandat[5], das einem mit auf den Weg gegeben wird. Ein ganz entscheidender Faktor, der bei jeder Form von Reformarbeit eine Rolle spielt, ist der Vergleich. „Er macht sie sicher“, heißt ein einschlägiger Slogan der Werbewirtschaft; für das Geschäft der Verfassungsreform lässt er sich in leicht abgewandelter Form wie folgt formulieren: „Beginne deine Arbeit mit den Erfahrungen, die bereits gemacht wurden“ oder „die Komparatistik ist die Quelle vieler guter Ideen“.

Auf die Arbeit und die Erfolgschancen des Österreich-Konvents bezogen, lässt der Vergleich mit den beiden oben angesprochenen europäischen Konventsvorbildern, schon jetzt am Beginn der eigentlichen Arbeit an der österreichischen Bundesverfassung, einige Aussagen zu; manches gibt Anlass zu Nachahmung und Hoffnung, anderes stimmt nachdenklich und das eine oder andere lässt Arges befürchten.

Beginnt man mit der Zahl der Konventsmitglieder, dann spricht einiges dafür, dass wir mit den knapp 100 ordentlichen und stellvertretenden Mitgliedern, die der Österreich-Konvent hat, auf gutem Kurs liegen. Der Europäische Konvent über die Zukunft Europas war mit seiner Mitgliederzahl von 105 ordentlichen und 102 stellvertretenden Mitgliedern sehr groß, vielleicht allzu groß, und das hat diesen Konvent in seiner Beziehung zu seinem Vorsitzenden und zum Präsidium vergleichsweise schwach gemacht. Ganz anders als noch im Grundrechtekonvent, wo das Arbeitsergebnis tatsächlich „unseres“ war und als solches empfunden wurde, besteht für den EU-Konvent die Befürchtung, dass der Alleingang, den der Präsident und sein Präsidium in der heißen Schlussphase in Sachen Institutionenreform unternommen haben, Stichwort: Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, Folgen haben wird. Für die jetzt anstehende Regierungskonferenz kann man – je nachdem – fürchten oder hoffen, dass die Konventsergebnisse „aufgemacht“ werden. Im Grundrechtekonvent hatte es mit einer vergleichsweise ähnlichen Zahl von etwas über 100 Mitgliedern noch sehr viel mehr Konsens zwischen denen da oben und den anderen gegeben, und das hat – für alle erkennbar – das damalige Ergebnis unangreifbar gemacht.

The spirit of convention

Von einem Ergebnis sind wir derzeit allerdings ohnehin noch meilenweit entfernt. So gesehen sollte vielleicht zunächst der Frage nach der Konsensfähigkeit des Österreich-Konvents noch weiteres Au-

genmerk gewidmet werden. Tut man dies, dann kommt man sehr rasch zum eigentlichen Gradmesser für den prospektiven Erfolg oder Misserfolg eines jeden Konventsmodells, dem Konventsgeist, besser vielleicht im Englischen nachvollziehbar, wo es „spirit of convention“[6] heißt. Einen solchen gemeinsamen „Geist“ hat es 1999/2000 ebenso gegeben wie 2002/2003, die Zahl der Mitglieder der Konvente kann es also nicht gewesen sein. Vielleicht schon eher die Zusammensetzung der Konvente. In Europa waren es Mitglieder aus beim ersten Mal 15 und dann 15 plus 13 Mitglieds- und Kandidatenländern, Regierungsvertreter und Parlamentarier, mit insgesamt etwa einem Dutzend Sprachen, die für ein extrem inhomogenes Ambiente vor allem in der Anfangssituation unserer Arbeit gesorgt haben. In Wien sind die Unterschiede vorweg weitaus geringer und wohl auch sonst irgendwie subtiler: Bund- und Bundesländervertreter vorwiegend in der Form von Exekutivfunktionären und kaum Parlamentarier, kommunale Repräsentanten und sonstige Interessententräger sowie namhaft gemachte Experten. Der Frauenanteil, um auch dieses Element anzusprechen, war und ist in allen drei Konventen unverhältnismäßig und inakzeptabel gering.

Unterschiede und Ähnlichkeiten der Konvente

Wie sind die Unterschiede in der Zusammensetzung der europäischen Konvente und des österreichischen zu beurteilen und was verheißen sie für die Zukunft des letzteren? Ich meine die weitaus größere Homogenität im Österreich-Konvent kann für unser künftiges Arbeiten ein Vorteil sein; wir kennen einander fast alle lange und gut, wir wissen dementsprechend auch um die vorhandene oder mangelnde individuelle Kompromissfähigkeit, und wir sollten so gesehen jeweils realistisch abschätzen können, was mit dem einen oder anderen zu machen ist und was nicht. In Europa war das alles viel schwieriger; mit manchen Kollegen ist man erst nach vielen Monaten überhaupt erstmalig ins Gespräch gekommen, und auch das war manchmal nicht wirklich sachorientiert, etwa nach dem Motto „Ist jetzt Tallin oder Riga die Hauptstadt von Litauen?“ und der Antwort „Oops, all wrong, the capital of Lithuania is Vilnius“.
Die Ähnlichkeiten in einem und die Unterschiedlichkeiten im anderen Fall wird man freilich auch in einem kritischeren Licht sehen müssen. Gerade weil wir vorweg so wenig wirkliche Gemeinsamkeiten gehabt haben, ist für uns im europäischen Ambiente der Druck groß gewesen und fast mit jedem Tag größer geworden, Gemeinsamkeiten zu finden und solche nicht selten überhaupt erst einmal zu entwickeln. Für unsere Arbeit war das von unschätzbarem Wert: Weil wir a priori so wenig Wir-Gefühl hatten, mussten wir daran arbeiten, fast um jeden Preis. Nach der vierten, fünften Plenartagung in Brüssel waren viele von uns schon beim vertraulicheren „Du“, wohl auch, weil uns das mit der Hauptumgangssprache Englisch erleichtert wurde. Aber spätestens beim nächsten Mal musste man dann auch wissen, dass Peter Peter Hain war, und Presidente Amato auf Giuliano hörte, und Josef Szajer auch als Ungar mit dem deutschen Du vertraut war. Für den eingangs bereits angesprochenen „spirit of convention“ waren solche Äußerlichkeiten wichtig, und wenn man weiß, dass viele von uns in Wien gerade nach vielen Jahren in aller Form miteinander in gepflegter Feindschaft leben, kann einem angst und bange werden.

Bewahrung des Status quo?

Noch etwas war auf europäischer Ebene anders als im Österreich-Konvent, jedenfalls in seinen ersten Wochen und Monaten. In Brüssel waren wir alle letztlich „kleine Würstchen“ im Sinne des seinerzeitigen Lieds von Reinhard Mey. Erfolg konnten wir nur erzielen, wenn der Konvent insgesamt zu einem Erfolg wurde, und Erfolg hieß ein „gemeinsames“ Ergebnis erzielen![7] Dafür waren wir bereit, Kompromisse einzugehen, und beide Konventsergebnisse spiegeln das wider: Jeder „mäßig unzufrieden“ war eine der am häufigsten zu hörenden Schlussbewertungen der Arbeit der EU-Konvente. Im Österreich-Konvent müssen wir eine dementsprechende Bereitschaft zum Kompromiss um (fast) jeden Preis erst entwickeln. Derzeit, und das war in vielen der ersten Wortmeldungen im Plenum[8] deutlich zu hören und zu spüren, sieht es vielfach noch so aus, dass für gar nicht so wenige ein Erfolg des Konvents in der Bewahrung des Status quo liegen könnte: Ein schlichtes „nein“ zu Neuerungen also, wo selbst bei einem gewissen Maß an Konsensbereitschaft der Weg zu irgendeinem Konsens ja ein weiter ist. In diesem Punkt werden wir wohl alle noch an uns arbeiten müssen.

Spätestens an diesem Punkt ist auf zwei Markenzeichen der europäischen Konvente näher einzugehen, von denen ich annehme, dass sie über Erfolg oder Misserfolg unserer Arbeit in Österreich in den kommenden Monaten entscheiden werden – unser konkretes Arbeitsziel und die Art und Weise, wie wir die Öffentlichkeit an unserer Arbeit teilhaben lassen, als Korrektiv aber auch als aktiver Mitgestalter einer Reform der österreichischen Bundesverfassung. Zum Arbeitsauftrag ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sehr viel zu sagen: Es ist noch wenig darüber gesagt worden. Die gesamte Programmatik für den Österreich-Konvent ist bis dato überhaupt etwas diffus (geblieben). Fest stand und steht auch jetzt eigentlich nur, dass man die europäischen Erfahrungen (vor allem) im Verfassungskonvent dafür nutzen möchte, um eine Lösung auch für eine zeitgemäße Reform der österreichischen Verfassung vorzubereiten, bei der viele der Inhalte neu und besser geordnet werden sollen – Stichworte wie Neuordnung der Ebenen, Vermeidung von Doppelgleisigkeiten, mehr Sparsamkeit und Effizienz, sind die am häufigsten genannten –, wo aber auch die nicht mehr gegebene Überschaubarkeit des geltenden Rechts ein für allemal beendet werden soll – Stichwort Inkorporierungsgebot[9]. „Über alles Weitere informieren die konkreten Mandate der Arbeitsausschüsse...“.

Mandate: analysieren, hinzufügen, verändern

Diese Mandate wird man im Einzelnen genau analysieren und, aus der europäischen Erfahrung vielleicht hinzuzufügen, verändern müssen! Denn genau das Letztere war eine der wirklichen „Leistungen“ der EU-Konvente. In beiden Fällen haben sich Konvente mehr oder weniger deutlich über die jeweiligen Mandate des Auftraggebers – des Europäischen Rates – hinweggesetzt. Im Grundrechtekonvent wurde mehr gemacht als nur zusammenzufassen und lesbar zu machen, und im Verfassungskonvent wurde der Auftrag für 65 Einzelfragen Antworten vorzuschlagen, allenfalls auch in der Form von Alternativen, in ein Mandat für einen Entwurf einer europäischen Verfassung uminterpretiert.[10] Es bleibt, wie erwähnt, abzuwarten, ob sich der Wiener Konvent zu Ähnlichem durchringen wird.

Reden über ein sprödes Thema

Er wird das, wenn überhaupt nur dann tun (können), wenn es gelingt die österreichische Öffentlichkeit in die Arbeit des Konvents einzubinden. Hier haben beide EU-Konvente, insbesondere der Verfassungskonvent wirkliche Pionierarbeit geleistet. Alle Sitzungen – ausgenommen nur, und vielleicht retrospektiv gesehen leider, die Präsidiumssitzungen – waren (medien)öffentlich zugänglich, jedenfalls wenn sie im Europäischen Parlament stattgefunden haben, im Verfassungskonvent waren zumindest die Plenarsitzungen auch im Internet abrufbar. Jedes gesprochene Wort aber auch alle Dokumente, inklusive der individuellen Beiträge einzelner Konventsmitglieder, konnten im Netz nachverfolgt werden. Die Mitglieder des Konvents standen über E-Mail und (ihre) diverse(n) Websites für alle interessierten Bürger zur Verfügung. Es hat Wochen gegeben, wo bis zu 50 individuelle Mails in Sachen Konvent eingingen, von hunderten Massenmails zu heißen Themen ganz zu schweigen – Greenpeace, Tierschutzvereinigungen und die Kirchen haben sich hier ausgezeichnet. Es hat Anhörungen der Zivilgesellschaft gegeben, einen Europäischen Jugendkonvent[11] in Brüssel und zahllose Informations- und Diskussionsveranstaltungen vor Ort. Diese Partizipationsoffenheit hat sich gelohnt. Es ist über ein so sprödes Thema, wie es die Verfassungsreform nun einmal ist, geredet worden.

Phase 1: Anhören und zuhören

Das alles muss uns beim Österreich-Konvent erst gelingen. Durchaus erfolgversprechende Ansätze sind vorhanden. Im Sinne des vorhin Gesagten ist die offensichtliche Bereitschaft des Konventspräsidiums zu begrüßen, die modernen Möglichkeiten der Informationstechnologie zu nutzen. Die Website des Österreich-Konvents[12] ist jedenfalls ein wichtiges Signal, es gibt hier aber sicher noch viel zu tun. Das Ziel der Arbeit wird aber nur dann erreicht werden, wenn nicht nur die Art und Weise, in der wir unsere Arbeit organisieren, für die Bürger ansprechend ablaufen, sondern wenn es uns auch gelingt, für jene inhaltlichen Fragen, die für die Menschen in unserem Land konkrete Bedeutung haben, überzeugende Antworten zu finden. Auch in diesem Punkt lässt sich einiges von den europäischen Erfahrun-

gen abschauen. Aber fast wichtiger, als auf diese Beispiele im Einzelnen einzugehen, könnte es sein, auch hier Europa methodisch zu folgen: Wir haben den Verfassungskonvent in Phase 1 als „Zeit des Anhörens und Zuhörens“ organisiert, eine – mit ein wenig Selbstkritik formuliert – überaus schwierige Arbeitsphase für Politiker und Experten.[13] Ich hoffe, es gelingt uns in Österreich auch, dass Kanzler, Minister, Landeshauptleute, Präsidenten jeglicher Provenienz, Volksvertreter und eine geballte Ladung von Universitätsprofessoren mit Zuhören beginnen...

1 Erläuterungen des Grundrechtekonvents zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/04473_de.pdf (16.9.2003).

2 Der Konvent zur Zukunft Europas, http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE&Content=%20%20Europ.%20Konvent(16.9.2003).

3 Vgl. Reinhard Rack (Hg.): Landesverfassungsreform. Wien-Köln-Graz (1982).

4 Vgl. Reinhard Rack (Hg.): Grundrechtsreform. Wien-Köln-Graz (1985).

5 Zum Mandat des EU-Verfassungskonvents vgl. Erklärung Nr. 23 zum Vertrag von Nizza zur Zukunft der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 80 vom 10.3.2001, 85 f. Europäischer Rat von Laeken, Schlussfolgerungen des Vorsitzenden, http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=68829&LANG=2&File=/pressData/de/ec/68829.pdf&Picture=0 (16.9.2003).

6 Reinhard Rack/Daniela Fraiß: Der Konvent zur Zukunft Europas – Wegbereiter für eine europäische Verfassung. In: Herwig Hösele/Reinhold Lopatka/Wolfgang Mantl/Manfred Prisching/Bernd Schilcher/Andreas Schnider (Hg.): Steirisches Jahrbuch für Politik 2002. Graz 2003, 195 (198 f.).

7 Reinhard Rack/Daniela Fraiß: Der Konvent zur Zukunft Europas – ein neues Modell demokratischer Entscheidungsfindung. In: JRP (2002), 219 (226).

8 Vgl. die Tonbandabschriften der Plenardebatten des Österreich-Konvents unter http://www.konvent.gv.at/materialien.html (16.9.2003).

9 Vgl. Theo Öhlinger: Verfassungsrecht. 5.A. Wien. 2003, 115.

10 Reinhard Rack/Katja Hengerer: Das Mandat von Laeken, In: Peter Häberle (Hg.): Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos. Baden-Baden 2003, 553 (561).

11 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Jugendkonvents, Dokument CONV 205/02, http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00205d2.pdf (16.9.2003).

12 Der Österreich-Konvent Online, http://www.konvent.gv.at/ (16.9.2003).

13 Reinhard Rack/Daniela Fraiß: Die Verfassung für Europa – Königsweg zu einem europäischen Sozialmodell? In: Juridikum (2003), 10 (10 f.).

Wie viele Hüter braucht die Verfassung?

Für eine Bürgerbeschwerde wegen Grundrechtsverletzung auch gegen den Obersten Gerichtshof (OGH)

Bernd Schilcher

Der Anlass war nicht sehr bedeutsam, aber typisch. Ein Unternehmer war in Konkurs gegangen. Der Masseverwalter kündigte mehrere Mitarbeiter vorzeitig und brachte sie so um ihre Kündigungsentschädigungen. Das war nach dem alten § 25 Konkursordnung (KO) möglich. Einige der Betroffenen wehrten sich dennoch und klagten ihre Schäden ein. Vor dem OGH beantragten sie zudem, der Gerichtshof möge § 25 KO beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) wegen Verfassungswidrigkeit aufheben lassen.

Der OGH prüfte die vorgebrachten Bedenken und entschied mit Beschluss vom 16.12.1992, dass er „keinen Anlass" sehe, die Aufhebung des § 25 KO zu beantragen. Was der OGH nicht wusste: Der VfGH hatte bereits am 3.12.1992 über zwei Individualbeschwerden gemäß Art. 140 Abs. 1 B-VG beschlossen, von Amts wegen in die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 25 KO einzutreten. Er hielt die Bestimmung im Gegensatz zum OGH sehr wohl für bedenklich. Tatsächlich hob er sie am 1.7.1993 wegen Verfassungswidrigkeit auf.

Zwei Hüter der Verfassung

Peinlich. Aber nach dem gegebenen Verfassungssystem immer möglich. Denn dieses System kennt grundsätzlich zwei Hüter der Verfassung: den VfGH und die ordentlichen Gerichte, im Besonderen den OGH. Nach Art. 89 Abs. 2 B-VG müssen Berufungsgerichte und der OGH bei „Bedenken ... aus dem Grunde der Verfassungswidrigkeit" eines Gesetzes den Antrag auf Aufhebung der gesetzlichen Bestimmung beim VfGH stellen.

Diese Aufhebung kann allerdings nur der VfGH verfügen. Aber die Gerichte können den Weg dahin versperren. Und sie tun es häufig genug – und sanktionslos. Denn anders als in Deutschland und einer Reihe weiterer Staaten darf der VfGH nur Akte der Verwaltung und des Verwaltungsgerichtshofs auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen, nicht aber Akte der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Diese schleppt daher zahlreiche schlummernde Grundrechtsverletzungen mit, die innerstaatlich kaum zu bekämpfen sind.

So gibt es zwar die schon erwähnte Individualbeschwerde von Bürgern, die „unmittelbar durch die Verfassungswidrigkeit (eines Gesetzes) in ihren Rechten verletzt zu sein" behaupten und für die die Erlangung eines Urteils oder eines Bescheides unzumutbar erscheint.

Ist der Weg über den OGH zumutbar?

Gerade Letzteres ist aber in der Praxis äußerst selten. Denn wenn schon der Weg über die Verwaltung versperrt ist, weil es sich z.B. um einen zivilrechtlichen Anspruch handelt, so hält der VfGH den Weg über die Gerichte nur in den seltensten Fällen für unzumutbar. Dies auch, wenn der VfGH weiß, dass der OGH

- vieles für verfassungsmäßig erachtet, was er selbst weitaus kritischer sieht;
- vieles überhaupt nicht sieht und
- schließlich einen anderen Zugang zur Frage der Grundrechte und eine völlig andere Entscheidungskultur hat.

Dem Rechtssuchenden nützt das freilich wenig. So hielt es der OGH für unbedenklich, dass bis vor kurzem nur einige wenige Gefährdungshaftungsgesetze Schmerzensgeld für die Unfallopfer vorsahen, die große Mehrzahl dieser Gesetze aber nicht. Er vermochte darin keine Grundrechtsverletzung zu erkennen.[1] Jetzt erst hat der Gesetzgeber selbst diesen unhaltbaren, weil gleichheitswidrigen Zustand beseitigt, indem er in nahezu allen Fällen der Gefährdungshaftung Schmerzensgeld vorsieht.

Verfassungsrechtlich völlig unbedenklich stufte der OGH auch § 12 a Familienlastenausgleichsgesetz ein, obwohl diese Bestimmung seiner Meinung nach eine Anrechnung der Familienbeihilfe des vom Unter-

haltsverpflichteten getrennt lebenden Kindes auf den Geldunterhalt des geschiedenen Vaters verhindert.[2] Dies mit der Begründung, die Familienbeihilfe sollte nicht nur dem Kind, sondern auch der das Kind betreuenden Mutter zugute kommen. Stellt man sich freilich vor, dass die geschiedenen Eltern gleichviel und gleich gut verdienen, dann wird diese Entscheidung fragwürdig. Wieso soll die Familienbeihilfe einer sehr gut verdienenden geschiedenen Mutter genauso zugute kommen, wie einer einkommenslosen? Und wieso sollen geschiedene Väter in dieser Frage schlechter gestellt werden als verheiratete? Tatsächlich hat der VfGH § 12 a Familienlastenausgleichsgesetz wegen Gleichheitswidrigkeit aufgehoben.[3]

Klageflut in Straßburg

Fälle wie diese, in denen der VfGH eine ganz andere Sicht der Grundrechte entwickelt als der OGH, gibt es genug. Dem Rechtssuchenden bleibt dann nur eine Individualbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg. Und zwar wegen Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Tatsächlich wird Österreich dort besonders häufig wegen Grundrechtsverletzungen durch ordentliche Gerichte, insbesondere durch den OGH, verurteilt. „Ein hoher Anteil an den Verurteilungen Österreichs durch den EGMR (betrifft) gerichtliche Entscheidungen“ (Öhlinger). Das gilt vor allem im Bereich der Persönlichkeitsverletzungen und dort in jüngerer Zeit ganz besonders für die Behandlung von Politikern und anderen „public figures“. Werden solche Persönlichkeiten in der „öffentlichen Arena der Debatte“ von den Medien hart angefasst, so räumt der OGH regelmäßig deren „Ehre“, „Kredit“ (§ 1330 ABGB) aber insbesondere deren Grundrecht auf Privatsphäre (Art. 8 EMRK) größeres Gewicht ein als der Meinungsfreiheit der Medien (Art. 10 EMRK). So schon in den bekannten Fällen Lingens und Oberschlick, nunmehr auch in den Fällen Wabl, Jerusalem und Dichand, die allesamt vor den EGMR gebracht wurden.[4] Dieser legt in seiner Judikatur erheblich mehr Wert auf die Medienfreiheit als einen Grundpfeiler der Demokratie als der OGH.
Recht zahlreich sind auch die Verstöße österreichischer Gerichte gegen fundamentale rechtsstaatliche Grundsätze, vor allem im Zusammenhang mit der Gewährleistung eines fairen Verfahrens nach Art. 6 EMRK.
So hat der OGH im Fall Kremzow den Angeklagten, über dessen Persönlichkeit und Zurechnungsfähigkeit zu befinden war, in Abwesenheit verurteilt.[5] Der EGMR hielt das für einen klaren Verstoß gegen Art. 6 EMRK. Nicht selten wird auch das Prinzip der Öffentlichkeit von Verfahren verletzt, wie z.B. im Fall Riepan.[6]
Auch die lange Verfahrensdauer vieler österreichischer Prozesse ist ein Ärgernis in Straßburg. Im Fall Holzinger beispielsweise verletzte ein 12 Jahre (!) dauernder Zivilprozess eindeutig Art. 6 EMRK.[7] Oft wird in österreichischen Strafverfahren gegen die Unschuldsvermutung verstoßen – siehe etwa die Fälle Telfner[8] oder Rushiti.[9]
Besonders häufig und besonders schwerwiegend waren die Verurteilungen Österreichs wegen der OGH-Judikatur im Familienrecht. Das betraf zunächst die Gleichstellung von ehelichen und unehelichen Kindern. Der OGH fand die längste Zeit hindurch nichts daran auszusetzen, dass § 754 ABGB uneheliche Kinder vom Erbrecht gegen den Vater gänzlich ausschloss, wenn dieser eheliche Nachkommen hatte.[10] Ebenso wenig stieß er sich an der Anordnung des Anerbenrechts, das ehelichen Kindern eindeutig den Vorrang vor den unehelichen einräumte.[11] Beide Male erachtete der OGH die einschlägigen Bestimmungen für verfassungskonform und verweigerte damit die Überprüfung durch den VfGH. Prompt wurde Österreich wegen dieser Grundrechts-Resistenz des OGH vom EGMR verurteilt (Fall Inze).[12] Dieses Erkenntnis und einige andere bewogen den österreichischen Gesetzgeber, das Familienrecht großflächig zu erneuern.
Andere Vorstellungen als der EGMR hatte der OGH auch vom Grundrecht der freien Religionsausübung. In einer Obsorge-Entscheidung hatte er diese dem Vater nur deshalb zugesprochen, weil ihm die Mutter als Zeugin Jehovas dafür ungeeignet erschien.[13] Der EGMR lehnte diese Obsorge-Entscheidung entschieden ab. Seiner Meinung nach verstieß der Ausschluss der Mutter vom Obsorgerecht nachhaltig gegen Art. 8 i.V. mit Art. 14 EMRK, weil er ausschließlich auf die Religionsanschauung der Mutter gestützt wurde.[14]

Schuster bleib’ bei deinen Leisten

Schon diese Beispiele zeigen, dass die Grundrechtsjudikatur in Österreich Schwierigkeiten bereitet. Zwei Hüter der Verfassung sind zuviel. Vor allem, wenn der eine, der OGH, vieles für verfassungskon-

form hält, was der andere, der VfGH, durchaus für bedenklich erachtet. Diese unterschiedlichen Sichtweisen der beiden Gerichtshöfe haben viele Gründe. Einen hat der bekannte Berner Staatsrechtler und Bundesrichter Hans Huber schon vor etlichen Jahren hervorgehoben: „Der Zivilrichter, der Strafrichter, der Verwaltungsrichter, sie alle bringen eine andere Normtreue mit als der Verfassungsrichter." Ihre „formation professionelle", wir würden heute sagen: ihre Verfahrens- und Entscheidungskultur, bestimme ihre Ansicht über Grundrechte und Verfassung nachhaltig. Genauso wie ihre Erfahrung im Umgang mit Grundrechten. Mit einem Wort, Huber meinte, ganz einfach gesagt: Schuster bleib' bei deinen Leisten. Es soll jeder das machen, was er kann, weil er es schon lange Zeit hindurch praktiziert.

Dazu ist hinlänglich bekannt, dass sich sowohl die Zivilrechtswissenschaft als auch die Rechtsprechung des OGH bis in die achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts herauf sehr wenig mit Grundrechten und Verfassung beschäftigt haben. Die sogenannte „Konstitutionalisierung des Privatrechts", also die tatsächlich um sich greifende Erkenntnis, dass das Zivilrecht und die Zivilrichter genauso an die Grundrechte gebunden sind wie die Verwaltung, hat erst in den letzten 20 Jahren wirklich Fuß gefasst. Bis dahin war der zivilrechtliche Himmel ein eigener Himmel.

Am deutlichsten wird das in der Judikatur des OGH zu den „guten Sitten". Dort wurde und wird immer noch sehr gerne auf so vage Begriffe wie „Treu und Glauben", das „Rechtsgefühl aller billig und gerecht Denkenden"[15] und sonstige „oberste oder allgemeinste Rechtsgrundsätze"[16] zurückgegriffen – nur nicht auf die naheliegenden Grundrechte. Schon dadurch erhalten viele Entscheidungen des OGH einen apodiktischen, ad hoc begründeten, ja nicht selten willkürlichen Anstrich. Nehmen wir z.B. Entscheidungen zum Problem der Prostitution. Im bekannten Sauna-Fall[17] konsumierte ein sinnenfroher Zecher mit beachtlicher Kondition zwischen zwei Uhr nachts und 15.30 Uhr in einem einschlägigen Sauna-Etablissement erotische Massagen, Sexspiele, Perversionen und Zechgelage im Gesamtwert von ATS 212.700,--. Über diese Summe stellte er mehrere Schecks aus, die er sofort nach dem Verlassen der Sauna sperren ließ. Auf die Klage des Saunabesitzers und zweier Prostituierten hin sprach der OGH die Miete für die Sauna und den Aufwand für die Getränke zu; das Honorar der beiden Sexgespielinnen in der Höhe von je ATS 70.000,-- wies er zur Gänze ab. Die sexuelle Hingabe für Geld sei sittenwidrig und mache daher den Vertrag ungültig. Anders wäre nur zu entscheiden gewesen, wenn der Kunde bar bezahlt hätte. Der reale Austausch von an sich sittenwidrigen Leistungen sei in der Regel nicht zu beanstanden.

Sowohl das Ergebnis wie auch die Begründungen überraschen. Obwohl der Kunde genauso sittenwidrig unterwegs war wie die beiden Prostituierten, trifft die Gerichtsentscheidung ausschließlich die leistungstreuen Frauen: Sie bekommen nichts. Dass dies bei Barzahlung gänzlich anders gewesen wäre, grenzt offensichtlich an Willkür. Denn die Zahlungsart allein scheint darüber zu entscheiden, ob die beiden Prostituierten alles oder nichts erhalten. Dahinter mag zweifellos die Überlegung stehen, dass der Staat im Falle von Sexspielen seinen „Arm" nicht der Durchsetzung unsittlicher Ansprüche „leihen" möchte. Daher stört ihn auch der erfolgte Leistungsaustausch nicht mehr. Doch führt diese Ansicht ganz offensichtlich zu Eingriffen in Grundrechte, wie in das des Eigentums der beiden Frauen und vor allem in das Grundrecht auf Gleichheit im Sinne des Diskriminierungs- und Willkürverbots. Beides hat der OGH – wie in nahezu allen Sittenwidrigkeitsurteilen – überhaupt nicht gesehen.

Unterschiedliche dogmatische Auffassungen

Dafür mögen auch unterschiedliche dogmatische Auffassungen der beiden Gerichtshöfe verantwortlich sein. So bezieht der VfGH in das Grundrecht auf Eigentum – wie im Übrigen auch der EGMR – auch obligatorische Forderungen ein. Wie z.B. die Forderung auf Honorarbezahlung im gegenständlichen Fall. Der OGH hingegen versteht unter Eigentum nur das gute alte römisch rechtliche Dominium. Daher sieht der OGH offenbar gar keine Möglichkeit für einen Eigentumsschutz im Saunafall, außer die Geldsumme ist bereits in das Eigentum der Prostituierten übergegangen, sohin zum schutzwürdigen dinglichen Recht geworden. Beides erscheint reichlich unerklärlich und willkürlich. Doch kann man darüber nicht einmal reden, solange der OGH die Grundrechtsproblematik gar nicht erkennt.

Das gilt auch für eine Reihe anderer Entscheidungen. So schließt der OGH z.B. Homosexuelle vom Eintrittsrecht in das Mietrecht ihrer langjährigen Partner aus. Eintreten dürfen nur heterosexuelle

Lebenspartner.[18] Die damit verbundene Diskriminierung wegen der sexuellen Ausrichtung wird vom OGH überhaupt nicht gesehen, obwohl entsprechende Verbote international bereits existieren.
Aber selbst dort, wo der OGH weniger apodiktisch festlegt, was sittenwidrig ist und was nicht, geschieht dies durch eine bloße Interessenabwägung. Sie bleibt meist seltsam abstrakt und frei von allen grundrechtlichen Überlegungen. So verlangt er für die Sittenwidrigkeit „eine grobe Verletzung rechtlich geschützter Interessen" bzw. ein „grobes Missverhältnis zwischen den durch die Handlung verletzten und den durch sie geförderten Interessen".[19] Auf die naheliegende Idee eines Rekurses auf die Grundrechte kommt er nicht.
Wo dies ausnahmsweise geschieht, bezieht sich der OGH pikanterweise auf das deutsche Verfassungsgericht. Dieses hatte unter Berufung auf das Grundrecht der Privatautonomie einerseits und das Sozialstaatsprinzip auf der anderen Seite Bürgschaften von einkommens- und vermögenslosen Familienmitgliedern ohne geschäftliche Erfahrung für nichtig erklärt.[20] Der OGH folgte dieser Abwägung ausdrücklich und hält seither Angehörigen-Bürgschaften mit einem „groben Missverhältnis" zwischen der Leistungsfähigkeit und dem Leistungsumfang sowie geringer Geschäftserfahrung für „sittenwidrig".[21]

Der vergessene Bürger

Es ist aber nicht nur die „formation professionelle" (Huber), also die unterschiedliche Entscheidungskultur zwischen dem VfGH und dem OGH, es ist auch die unterschiedliche Expertise der beiden Gerichtshöfe, die gegen die doppelte Hüterfunktion in Österreich in Sachen Grundrechte spricht. Während sich nämlich der OGH mit Grundrechten erst seit wenigen Jahrzehnten beschäftigt, ist dies das Geschäft des VfGH seit seiner Geburtsstunde. „Konstitution" als Schlachtruf der Reformer von 1848 meinte ja gerade eine grundrechtliche Bindung der bislang weitgehend schrankenlosen „politischen Verwaltung". Die erfolgte freilich erst 1867. Damals wurden die Grundrechte im Staatsgrundgesetz festgelegt und das Reichsgericht als Vorläufer des VfGH eingerichtet. Jenes hatte wie sein Nachfolger Schutz vor staatlicher Willkür zu gewähren. Dass die ordentlichen Gerichte, vor allem der OGH, den es im Prinzip schon seit 1749 (damals als Oberste Justizstelle) gab, keine solche Bedrohung der Bürger darstellten, stand außer Zweifel. Hinzu kam nach 1920, dass die Zivilistik etwas naserümpfend auf die „grobe", wertfreie und eher abstrakte Arbeit der Verfassungsrichter blickte, während man in der eigenen Dogmatik eine seit dem römischen Recht hoch entwickelte und fein argumentierende Kunst der Anspruchsbegründung und der gerechten Zuteilung von Rechtspositionen besaß.
Seither ist die Judikatur des VfGH wertbetonter, abwägender und konkreter geworden. Die Zivilistik hingegen blieb grundrechtsabstinent.
Derartiges ist aber heute nicht mehr möglich. Seit nämlich durch die Judikatur des EGMR die Grundrechte nicht nur „Schranken" gegen politische Willkür bedeuten, sondern zu allgemeinen Menschenrechten mutiert sind, die von sämtlichen staatlichen Instanzen, also auch von den Gerichten „gewährleistet" werden müssen, sind auch diese Gerichte verpflichtet, Grundrechte in allen Fällen anzuerkennen und ihnen zum Durchbruch zu verhelfen.
Dafür sollten sie sich freilich der Expertise des VfGH versichern. Denn dieser beschäftigt sich mit Grundrechten schon seit 1867. Er kann es daher einfach besser.
Sobald man aber die Problematik der Grundrechte aus der einzig relevanten Perspektive der Rechtssuchenden betrachtet und nicht mehr wie bisher aus der Sicht der „Produzenten", können Argumente wie „Balance der drei Höchstgerichte" oder „Sorge um die Belastung des VfGH" keine Rolle mehr spielen. Entscheidend ist das Bedürfnis der Rechtssuchenden. Daher erscheint es nicht zumutbar, dass sie bei Zivilprozessen letztlich nur über den Umweg an den EGMR eine ausreichende „Gewährleistung" ihrer Grundrechte finden, weil der VfGH damit nur in den seltensten Fällen befasst wird.
Dem Zivilrechtskläger ein selbstständiges Anfechtungsrecht im Verfahren vor den ordentlichen Gerichten neben diesen zu gewähren, wie das schon mehrfach vorgeschlagen wurde (Adamovich, Walter u.a.) ist zu wenig. Denn es geht ja nicht nur um die Überprüfung von grundrechtsbedenklichen Gesetzen, sondern auch darum, wie der OGH mit Grundrechten in seinen Entscheidungen umgeht. In diesem Punkt ist die Gleichheit mit der Verwaltung spätestens dann erreicht, wenn, wie heute, die „Gewährleistung" von Grundrechten am Prüfstand steht. Dann gibt es keinen Unterschied mehr. Im Gegenteil: Während der VwGH durchaus mit der Expertise des VfGH in Sachen Grundrechte zu leben gelernt hat, lassen

sich die Lücken in der Gewährleistung von Grundrechten durch den OGH ziemlich gut nachweisen. Also sollte man jedem Bürger, der sich durch ein Urteil des OGH in seinen Grundrechten verletzt fühlt, genauso ein Beschwerderecht an den VfGH einräumen wie gegen Akte der Verwaltung. Denn was gegen den einen selbstverständlich ist, sollte gegen den anderen nicht als „Justizimperialismus" gebrandmarkt werden oder als verwerfliches Streben nach einer „Superrevisionsinstanz". Entscheidend ist ausschließlich der Rechtsschutz des Bürgers.

Das Problem der richtigen Grundrechtsbewertung

Dabei darf man freilich nicht das Kind mit dem Bade ausgießen. Auch der OGH ist bereits auf dem Weg zu einem neuen geänderten Grundrechtsverständnis. Überprüft er doch schon seit langer Zeit die sogenannte Fiskalgeltung von Grundrechten und verlangt beispielsweise, dass privatwirtschaftliche Subventionen nur im Sinn des Gleichheitssatzes vergeben werden.[22] Ebenfalls mit dem Gleichheitssatz wird auch der Kontrahierungszwang von Gebietskörperschaften begründet[23] und sogar der Ersatz des entgangenen Gewinns, falls nach einem Vergabegesetz nicht der richtige Bieter den Zuschlag erhalten hat.[24] Auch beim Schutz von Persönlichkeitsrechten ist der OGH schon seit einiger Zeit zur direkten Abwägung von Grundrechten vorgedrungen: So stellt er z.B. das Gewicht des Grundrechts auf Privatsphäre dem Gewicht der Kunstfreiheit (Art. 17 a StGG) gegenüber und bestimmt nach der „Intensität des Eingriffs" und dem jeweiligen Gewicht der einzelnen Grundrechte die Rechtswidrigkeit einer Persönlichkeitsverletzung.[25] Dabei kommt es freilich auch hier wiederum zu höchst unterschiedlichen Bewertungen. Dies wird umso deutlicher, als ja auch der VfGH die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs und die Bedeutung der betroffenen Grundrechte prüft. So hat der OGH schon mehrfach das Recht auf Versammlung (Art. 11 EMRK, Art. 12 StGG) von Demonstranten gegen geplante Wasserkraft- oder Straßenbauprojekte hinter das Eigentumsrecht der Betroffenen gestellt. In einer jüngeren Entscheidung durfte daher sogar die Baufirma, die durch die Demonstration Stehzeiten ihrer Arbeiter und Maschinen hinnehmen musste, diese Schäden bei den Demonstranten liquidieren.[26] Das entspricht in keiner Weise der europäischen Sicht vom Gewicht der Versammlungsfreiheit, wie es auch vom VfGH in Abwägung mit anderen Rechten vertreten wird.[27] Damit muss einmal mehr die Grundrechtsexpertise des OGH bezweifelt werden.

Der Konvent ist am Wort

Die hier geschilderte Situation ist nicht neu. Viele österreichische Juristen haben schon in der Vergangenheit vorgeschlagen, dem VfGH zu erlauben, die Urteile des OGH in grundrechtlicher Hinsicht zu überprüfen. Wobei dies auf Antrag von Bürgern geschehen sollte, die sich durch die Akte irgendeiner staatlichen Institution, welche nicht weiter appellabel sind, in ihren Grundrechten verletzt fühlen. Vorbild könnte Art. 93 des Bonner Grundgesetzes sein. Auf diese Vorschläge wurde bisher geantwortet, dass sie zur ihrer Realisierung einer Änderung der Verfassungslage bedürften. Damit ist der Konvent am Zug. Er muss daran interessiert sein, dass allen österreichischen Bürgern die Gewährleistung ihrer Grundrechte durch eine einheitliche Rechtsprechung sicher gestellt ist. Dafür genügt ein Hüter der Verfassung. Mehr wäre eher weniger, wie wir gesehen haben.

1 OGH JBl 1992, 529.
2 OGH JBl 1995, 372.
3 VfGH JBl 2003, 505.
4 Allen EGMR-Entscheidungen sind – von diesem beanstandet – OGH-Entscheidungen vorangegangen: Lingens, EuGRZ 1986, 424; Oberschlick, EGMR ÖJZ 1991, 641; Wabl EGMR ÖJZ 2001, 108; Jerusalem EGMR ÖJZ 2001, 693 und Dichand EGMR ÖJZ 2002, 464.
5 EGMR ÖJZ 1994, 210.
6 EGMR ÖJZ 2001, 357.
7 EGMR ÖJZ 2001, 479.
8 EGMR ÖJZ 2001, 613.
9 EGMR ÖJZ 2001, 155.
10 OGH JBl 1989, 444.
11 OGH JBl 1981, 423.
12 EGMR ÖJZ 1988, 177.
13 OGH JBl 1988, 238.
14 Fall Hofman EGMR JBl 1994, 465.
15 OGH SZ 66/41.
16 OGH SZ 65/71.
17 OGH SZ 62/123.
18 OGH WoBl 1997/39.
19 OGH JBl 1972, 200; SZ 54/182.
20 BVerGE JZ 1994, 408.
21 OGH JBl 1995, 651.
22 OGH ÖZW 1996, 51.
23 OGH SZ 44/138.
24 OGH ecolex 1995, 95.
25 OGH MR 1992, 17.
26 OGH ZVR 1998/7.
27 VfSlg. 10.443/1985 und 12.155/1989.

Die Ländervertretung zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Andreas Schnider

Die Bürger haben ein starkes Interesse daran, dass Länderinteressen gegenüber dem Bund vehementer vertreten werden. 76 Prozent der Bürger wünschen sich dies in der Steiermark.[1] Der Bundesrat ist für diese Funktion der Ländervertretung verfassungsrechtlich vorgesehen, er erfüllt diese Aufgabe jedoch de facto mangelhaft. Er hat von dem seit 1985 gültigen Recht, Kompetenzverschiebungen zu Ungunsten der Länder abzulehnen (Art. 44 Abs. 2 B-VG) noch nie Gebrauch gemacht, in 168 Fällen hat er diesen zugestimmt (bis Ende 2001)[2]. Die Konferenz der Landeshauptleute hat die Aufgabe der Ländervertretung übernommen, anstatt sich eher auf koordinierende Aufgaben zu beschränken. Drittes Glied im Bunde der Ländervertreter sind die Landtage, die mit Resolutionen versuchen, Einfluss zu nehmen, und durch die Einführung des Konsultationsmechanismus in Finanzfragen auch über ein geeignetes Instrumentarium der bundespolitischen Einflussnahme verfügen. Wir stehen also vor der undurchsichtigen Situation, dass ein Gremium seine verfassungsmäßigen Aufgaben nur ungenügend wahrnimmt und andere Gremien diese Lücke zu füllen versuchen.

Interessenkonflikt oder verfehlte Aufgabenstellung?

Wenn man sich die Arbeitsbedingungen des Bundesrates genauer anschaut, dann fällt auf, dass in den Fraktionen – einem gestrengen Regiment gemäß – darauf geachtet wird, jeweils auf Linie der Nationalratsfraktion zu bleiben. Bundesräte sind gewöhnt, sich mit den Entscheidungen des Nationalrates zu befassen und zwar erst dann, wenn sie dort bereits getroffen wurden. Selbstverständlich müssen die Bundesparteien ein Interesse daran haben, dass Bundesräte die vorgegebene Linie nachvollziehen und stützen. Was aber muss das aufgabengerechte Interesse der Bundesräte sein? Idealerweise sollten sie dann, wenn einmal ein Gesetzentwurf Länderinteressen tangiert, mit Argusaugen über die Kompetenzen und Interessen der sie entsendenden Länder achten. Sie tun dies aus folgenden Gründen nicht ausreichend:

- Ein großer Bereich der Tätigkeit der Bundesräte ist die Beschäftigung mit Nationalratsbeschlüssen, die keinerlei Auswirkungen auf die Länder haben. Der Bundesrat segnet also ab, weil er es verfassungsgemäß muss und die Bundesräte lernen, sich auf die Arbeit der eigenen Fraktion im Nationalrat zu verlassen. Es ist den Bundesräten faktisch gar nicht möglich, ohne die Vorarbeit aus dem Nationalrat auszukommen, denn ihnen stehen keine Ressourcen für Mitarbeiter zu, die für die Fülle der notwendigen Recherchen und Themenaufbereitung gebraucht werden.
- Jeder Bundesrat muss selber ergründen, was die Interessen seines Landes oder der Länder sind. Das ist von Fall zu Fall einfach oder schwierig, eine direkte Verbindung zwischen Bundesräten und Organen des entsendenden Landes gibt es nicht immer.
- Der Bundesrat hat keine Möglichkeit seine Beschlüsse auch durchzusetzen. Die Beschlüsse des Bundesrates wurden im Nationalrat auch schon ignoriert und gar nicht bearbeitet. Der Motivation zur konstruktiven Arbeit der Bundesräte dient dieses Gebaren des Nationalrates nicht.
- Bundesräte werden teilweise noch nach dem Honoratiorenprinzip von den Landtagen bestimmt, ohne dass sie sich bereits politisch profiliert haben. Der Bundesrat hat sich dadurch den Ruf der politischen Lehrwerkstatt erworben.

Kompetenzen des Bundesrates

Betrachtet man die föderale Struktur anderer europäischer Länder[3], dann fällt auf, dass dort der Bundesrat[4] den nationalen Parlamenten oftmals gleich-

gestellt ist und auch schlagkräftige Möglichkeiten besitzt, seine Interessen tatsächlich durchzusetzen. Der Ruf nach mehr Kompetenzen für den Bundesrat ist nun aber ein altes und zähes Thema. So mancher Antrag zu diesem Thema aus dem Bundesrat an den Nationalrat wurde nicht bearbeitet[5] oder ist bereits bei seiner Einbringung davon bedroht, in Vergessenheit zu geraten[6]. Die Bereitschaft des Nationalrates und der Bundesregierung, sich einen starken Widersacher ins Haus zu holen, wird voraussichtlich nicht wachsen, auch nicht durch die Konstituierung eines Verfassungskonvents.

Was für gestalterische Mittel der parlamentarischen Initiative stehen den Bundesräten heute bereits zur Verfügung? Bundesräte haben bereits die Möglichkeit sich über Gesetzesanträge, Entschließungsanträge oder Anfragen einzubringen.

- Gesetzesanträge gemäß § 21 Abs. 1 Teilsatz 1 GO-BR in Verbindung mit Art. 41 B-VG (Gesetzesvorlagen im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes)
- Entschließungsanträge und Anfragen gemäß § 21 Abs. 1 Teilsatz 2 GO-BR in Verbindung mit Art. 52 B-VG (Entschließungsanträge, in denen der Bundesrat Wünsche über die Ausübung der Vollziehung durch die Regierung zum Ausdruck bringt; Anfragen, um die Geschäftsführung des Bundes zu überprüfen.)

Diese Instrumente sind nicht ungeeignet, um den sachlichen Anliegen der Länder zu dienen. Sie setzen allerdings voraus, dass auch Länderpositionen (vielleicht sogar Fraktionen übergreifend!) erarbeitet werden.

Um eines wird man im Österreich-Konvent nicht herumkommen: Der Bundesrat muss zumindest einfordern können, dass seine Beschlüsse unverzüglich auf die Tagesordnung des Nationalrates kommen.

Es gibt aber auch neben den Kompetenzen effektive Möglichkeiten, dem Bundesrat ein Gewicht zu verschaffen, das einer zeitgemäßen föderalen Struktur gerecht wird.

Zusammensetzung des Bundesrates neu – Landeshauptleute rein!

Wenn wir nach der politischen Bedeutung eines Gremiums fragen, richtet sich unser Blick automatisch darauf, wer darin sitzt, wen er vertritt und von wem er beauftragt wurde.

Die Präsenz von Landeshauptleuten im Bundesrat wird der Realität gerecht, dass diese bereits heute über die Konferenz der Landeshauptleute Länderinteressen gegenüber dem Bund vertreten. Sie verfügen über das fundierteste Wissen darüber, was überhaupt im Interesse eines Bundeslandes liegt. Ein Blick nach Deutschland zeigt uns die Selbstverständlichkeit auf, mit der dort Ministerpräsidenten den Bundesrat bilden.

Die Direktwahl der weiteren Bundesräte bietet sich vor allem auf Grund der Größe des Gremiums an, und hat einen weitreichenden Vorteil. Die Akzeptanz und der Rückhalt in der Bevölkerung eines direkt gewählten Mandatars ist unbestritten sehr groß.

Die neuen europäischen Perspektiven der Bundesländer stellen neue Anforderungen an das Mandat der Bundesräte. Wir müssen uns fragen, ob es nicht Österreichs Regionen sind, für die die Bundesräte in Zukunft Vertreter sein müssen. Im europäischen Kontext ist es selbstverständlich, sich zu überlegen, welche Bundesländer gemeinsame Projekte und Interessen verfolgen. Ist nicht in einem Europa, in dem Regionen konkurrieren auch der Mandatar, der Regionen vertritt, verlangt? Brauchen wir nicht vielleicht einen Bundesrat, dessen Mitglieder als „Räte dieser Regionen“ gewählt werden?

Die österreichischen Bundesländer sind in europäischen Kategorien sehr kleine Einheiten. Letztendlich ist es für die föderale Struktur Österreichs irrelevant, ob ein Bundesrat aus Kärnten oder der Steiermark kommt, wenn er seine Aufgabe als Vertreter der Menschen einer ganzen Region begreift. In einem Europa der Regionen wird die Zusammenarbeit über die Länder- und sogar Staatsgrenzen hinaus immer wichtiger. Der neue Bundesrat muss diesen Anforderungen selbstverständlich entsprechen. Natürlich bergen diese Überlegungen einige praktische Problemstellungen in sich. Wer nominiert die Bundesratskandidaten in den Regionen? Wie muss eine Wahlbewegung dann gestaltet sein und von wem soll sie finanziert werden? Ist eine regionale Wahlbewegung überhaupt finanzierbar? Wie können direkt gewählte Bundesräte mit einem dann erweiterten Arbeitspensum noch in den Regionen vor Ort für die BürgerInnen präsent sein? Diese Fragen gilt es erst noch zu beantworten. Klar ist jedoch bereits heute, dass in den Aufgabenkatalog der Bundesräte die regionale (länder- und staatsübergreifende) Kooperation geschrieben gehört.

Ziel muss es sein, den Bundesrat nach alter Lesart aufzuwerten und einen Bundesrat neu zu konzipie-

ren, der mit einem klaren Auftrag und großem Rückhalt eine effektive Interessenvertretung der Menschen in den Ländern und Regionen darstellt.

Bürgermeister oder Landtagspräsidiale – Was geschieht, wenn ...?

Wenn tatsächlich die Vertreter der präsidialen Ebene der Landtage in den Bundesrat entsendet werden, führt das zu einer Funktionshäufung, die nicht nur den Mandataren wegen der zeitlichen Belastung nicht zumutbar erscheint. Es ist auch den Menschen in den Ländern schwer vermittelbar, dass die Funktionsträger im Landtag die Personen aus dem Bundesrat verdrängen, die sehr genau wissen, was die Menschen wollen und brauchen, nämlich die Bürgermeister. Ein großer Anteil der Bundesräte sind heute Bürgermeister. Zieht die Landtagspräsidiale in den Bundesrat ein, dann müssen auch die Bürgermeister ihre Sitze räumen. In Fragen der Zusammensetzung ist höchste Sensibilität gefragt. Eine gesunde Mischung des Bundesrates aus Vertretern der Gemeindeebene, Landesebene und anderer Instanzen in den Ländern muss Ausgangspunkt aller Überlegungen zur neuen Struktur des Bundesrates sein.
Neben diesen strukturellen Fragen wird manchmal auch über ein neues Profil des Mandatars im Bundesrat laut nachgedacht. Sollen Bundesräte in ihren Entscheidungen weiterhin ihrem Gewissen verpflichtet sein oder sollen sie zukünftig Auftragnehmer der Landtage sein? Es gilt zu bedenken, dass man sich den Bundesrat dann tatsächlich sparen kann, sollten seine Mitglieder gut bezahlte Boten der Landtagsmeinung werden. Mit einem freien Mandat hat diese Funktion nichts mehr zu tun.

Die Landtage vor einem Profilwechsel

Seit dem Eintritt in die EU hat der Nationalrat weniger Gesetzgebungskompetenz, ebenso wie jedes nationale Parlament in Europa. Große Teilbereiche der Gesetzgebung sind den Organen der EU vorbehalten. Auf die Landtage wirkt sich diese Entwicklung ebenso oder noch gravierender aus, da sie originär eine eingeschränkte Kompetenz zur Gesetzgebung besitzen. Gab es bisher nur noch wenige Bereiche, in denen Landesgesetzgebung maßgeblich war, so gibt es in Zukunft noch weniger. Die Funktion Gesetze zu erlassen allein, kann die Existenz der Landtage in Zukunft nur noch schwerlich legitimieren. Es gibt aber bereits wichtige und angefragte Profile, für die österreichische Landtage prädestiniert sind. In einem europäischen Rahmen mit 25 Ländern, in dem die politischen Schaltstellen weit vom Bürger entfernt sind, erhöht sich der Bedarf an Institutionen, die Anliegen der Bürger aufnehmen und transportieren. Die Bürger brauchen ein Forum, um nicht die Verbindung zum abstrakten Gebilde der EU zu verlieren. Ebenso braucht die Union Vermittler, die Informationen zu den Bürgern bringen und sich der Diskussion von gemeinsamer europäischer Politik stellen. Moderne Politik kann keine Sackgasse mehr sein. So notwendig es ist, Länderinteressen in den Landtagen abzustimmen und den eigenen Bundesräten zu transportieren, so wichtig ist aber auch die Rezeption der Anliegen der BürgerInnen. Die Landtagsklubs hätten dann Chance und Auftrag, aus den Anliegen der Menschen Forderungen zuzuspitzen, damit sie in Wien und Brüssel wahrgenommen werden. Ohne einen „Landtag als Vermittler“ wird die österreichische Politiklandschaft in Zukunft nicht mehr auskommen. Es macht durchaus Sinn, funktionierende Institutionen der österreichischen Demokratie mit neuen Aufgaben zu betrauen.

1 Univ. Prof. Max Haller Impulsreferat Fachtagung des Niederösterreichischen Landtages 26.4.01, VIII.
2 Herbert Dachs in „Zukunftsforum Politik“ Nr. 50, 46 zitiert Dr. Ernst Wegscheider Institut für Föderalismus/Innsbruck.
3 Z.B.: Deutschland und die Schweiz.
4 In der Schweiz: vgl. Ständerat.
5 Antrag auf Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für das Stellungnahmeverfahren des Bundesrates zu Gesetzesvorschlägen (125/A-BR/2000).
6 Antrag auf Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für das Stellungnahmeverfahren des Bundesrates zu Gesetzesvorschlägen (134/A-BR/2003).

Anregungen für Landwirtschaft, Umwelt, Lebensraum

Johann Seitinger

Als Landesrat bin ich für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Nachhaltigkeit, Wasser, Natur, Wohnbauförderung und Ortserneuerung zuständig. Das sind umfangreiche und vielschichtige Bereiche, die nicht leicht zu administrieren sind. Ich bin daher an einer Reform der Bundesverfassung interessiert, die keine Tabus kennt, viele gute Ideen berücksichtigt und zu einer sparsamen, modernen und effizienten Verwaltung führt.

Wo sind Landeskompetenzen verzichtbar?

Die Land- und Forstwirtschaft ist ein zentrales Sach- und Fachgebiet von großer landeskultureller Bedeutung, das kompetenzrechtlich grundsätzlich nicht in Frage zu stellen ist. Ein Verzicht auf Landeskompetenzen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich (einschließlich des Jagd- und Fischereiwesens) ist meiner Meinung nach nicht vertretbar. EU-rechtlich abgesichert sind ohnehin die Marktordnungsangelegenheiten sowie die Förderung der ländlichen Entwicklung. Bundeseinheitlich durch die Bundesgesetzgebung und -vollziehung geregelt ist das Betriebsmittelwesen(Futtermittelrecht, Pflanzenschutz und Düngemittelwesen u.a.).
Eventuell verzichten könnten wir auf Bereiche, die auf österreichischer Ebene bereits andiskutiert wurden, mangels Konsens der Länder untereinander jedoch nicht weiter verfolgt werden konnten. Es geht dabei u.a. um Vereinfachungen bei der Bodenreformgesetzgebung, beispielsweise durch Verkürzung des Instanzenzuges, aber auch Übertragung von bisher agrarbehördlichen Aufgaben auf die Zivilrechtsverwaltung (z.B. Teilungen, Regulierungen etc.).
Das Landarbeitsrecht ist ein weiterer Komplex, der besser österreicheinheitlich geregelt werden sollte. Nach dem jetzigen Stand liegt die Grundsatzgesetzgebung beim Bund und die Ausführungsgesetzgebung bei den Ländern. Das heißt, in neun Bundesländern werden die Vorgaben des Bundes mit mehr oder weniger abweichenden Bestimmungen von der Grundsatzgesetzgebung umgesetzt und administriert.
Im Bereich des Weingesetzes ist eine gewisse Vereinfachung bereits eingeleitet, damit werden bisher von den Bezirksverwaltungsbehörden durchgeführte Meldungskompetenzen an den Bundeskellereiinspektor abgetreten.
Im Forstbereich scheinen mir keine Änderungen notwendig, zumal erst im Jahre 2002 durch die Novelle zum Österreichischen Forstgesetz die Wünsche der Bundesländer umgesetzt wurden.
Im Bereich Tierzucht und Tierschutz kann das Land Steiermark meiner Meinung nach auf alle Kompetenzen in der Gesetzgebung verzichten. Hingegen sollten alle Kompetenzen im Vollzug aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, Sparsamkeit und Subsidiarität beim Lande verbleiben. Für das Veterinärwesen gibt es hiefür eine äußerst brauchbare Konzeption der Schaffung von sogenannten Kompetenzzentren für Veterinärwesen und Lebensmittelsicherheit. Einzig die Kompetenz des Vollzuges nach dem Tierversuchsgesetz sollte dem Bund übertragen werden.

Verzicht auf die Naturschutzkompetenz

Beim Naturschutz würde ich gerne auf die volle Naturschutzkompetenz (Gesetzgebung und Vollziehung) verzichten. Der Bund wäre dann, wie praktisch in allen Mitgliedsstaaten der EU, für die Gesetzgebung im Naturschutz zuständig. Die Vollziehung würde, wie dies ohnehin in der geplanten Naturschutzgesetznovelle vorgesehen ist, grundsätzlich bei den Bezirksverwaltungsbehörden, soweit es die Europaschutzgebiete betrifft, bei der Fachabteilung Naturschutz bleiben.
Dies hätte den Vorteil, dass in Zukunft nicht mehr neun Bundesländer mit schwierigen legistischen

Aufgaben betraut sind, sondern nur mehr eine Stelle, nämlich der Bund. Auch würde anstelle von neun, zum Teil recht unterschiedlichen Naturschutzgesetzen für ganz Österreich nur mehr ein einheitliches Naturschutzgesetz gelten. Dies hätte z.B. den Vorteil, dass den Ländern nicht mehr der Vorwurf gemacht werden kann, dass die Entschädigungsbestimmungen unterschiedlich geregelt und daher in den einzelnen Bundesländern dieselbe Angelegenheit unterschiedlich entschädigt wird. Auch eine unterschiedlich strenge Vorgangsweise bei der Anwendung der EU-rechtlichen Bestimmungen in den einzelnen Naturschutzgesetzen könne, wie bisher manchmal der Fall, dann nicht mehr behauptet werden. Schließlich könnte der Bund für eine einheitliche Vorgangsweise bei der Verordnung von Europaschutzgebieten, aber auch bei den Artenschutzverordnungen sorgen.
Aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen einerseits und der internationalen Verpflichtungen im Naturschutz andererseits (EU-Richtlinien, internationale Konventionen) ist ein relativ hoher Koordinierungsaufwand zwischen den Bundesländern notwendig (Expertenkonferenz, Arbeitsgruppe für internationalen Naturschutz, Besprechungen über Spezialthemen des EU-Naturschutzrechtes, Naturschutzplattform Bund/Länder etc.).
Viele dieser koordinierenden Aufgaben könnte in Zukunft der Bund übernehmen bzw. würden erst gar nicht anfallen. Viele fachliche Arbeiten, die zum Teil parallel in den einzelnen Bundesländern geleistet werden, könnten in Zukunft zentral vom Umweltbundesamt durchgeführt und den Ländern zur Verfügung gestellt werden.

Die Europäische Union:
14 Mitgliedsstaaten und neun Bundesländer

Aus fachlicher Sicht ist nicht einzusehen, warum Österreich, das lediglich zwei bio-geographische Regionen aufweist (Alpin und Kontinental) sich den Luxus von neun Naturschutzkompetenzen leistet, wogegen z.B. Frankreich mit vier bio-geographischen Regionen mit einer derartigen zentralen Kompetenz das Auslangen findet. Nicht zuletzt wäre dies auch im Interesse der EU, die – soweit es den Naturschutz betrifft – schon des Öfteren davon gesprochen hat, dass die EU aus 14 Mitgliedsstaaten und neun Bundesländern besteht.

Insgesamt wäre mit dieser Kompetenzneuverteilung sicherlich ein nicht unbeträchtliches Kosten- und Personaleinsparungspotenzial verbunden.
Es ist mir allerdings bewusst, dass eine derartige Kompetenzverschiebung eine sehr heikle Angelegenheit ist, wo einige Kollegen in anderen Bundesländern sich dagegen aussprechen werden. Es wird daher vorgeschlagen, zumindest eine Lösung wie in Deutschland anzustreben, wonach die Grundsatzgesetzgebung durch den Bund erfolgt und die Ausführungsgesetzgebung sowie die Vollziehung bei den Ländern verbleibt.

Wasserrecht, Abfallrecht, Luftreinhalterecht und Altlastensanierung

Im Bereich Umweltrecht und Energiewesen bin ich bei den Vollzugsaufgaben Wasserrecht, Abfallrecht, Luftreinhalterecht und Altlastensanierung ressortzuständig.
Für den Bereich des Wasserrechtes sind durch die mit der WRG-Novelle BGBl. Nr. 82/2003 vollzogene Umsetzung des europäischen Wasserrechtes dem Land Steiermark nicht nur zahlreiche neue Aufgaben überantwortet worden, sondern auch eine völlig neue Form und Qualität des Gesetzesvollzuges, nämlich durch die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen. Damit steht künftighin im Vollzug des Wasserrechtes das Planungsrecht für Flusseinzugsgebiete im Vordergrund des Aufgabenbereiches auf Landesebene. Mit der angeführten WRG-Novelle wurde weiters der Gewässerschutz um die ökologische Komponente erweitert, welche die Orientierung am natürlichen Zustand der Gewässer, die Sicherstellung der Reproduktionsfähigkeit von Wasserorganismen und die Durchgängigkeit der Gewässer zum Ziele hat. Mit dem geschaffenen Vorrang des Planungsrechtes und der gebotenen Bewirtschaftung der Gewässer über Bezirksverwaltungsgrenzen hinweg kommt dem Land als Flussgebietsbehörde eine neue Kompetenz als übergeordnetes Planungsinstrument zu. Auf diese Kompetenz kann im Hinblick auf die Anforderung einer Flussgebietsplanung in größeren Planungsräumen aus strategischen und verwaltungsökonomischen Gründen nicht verzichtet werden. Dies kommt letztlich im Kooperationsmodell zwischen Bund und Land bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme sehr deutlich zum Ausdruck.

Im Zuge der Wasserrechtsgesetznovellen ab dem Jahre 1997 wurden zahlreiche Agenden des Landeshauptmannes als Wasserrechtsbehörde kompetenzmäßig einerseits zu den Bezirksverwaltungsbehörden, andererseits in den Zivilrechtsbereich (Indirekteinleitungen) verlagert. Im Hinblick auf die Verantwortung, die das Land gegenüber seinen Bürgern innehat, ist eine weitere Verschiebung von Kompetenzen aus dem Bereich des Wasserrechtes nicht vorstellbar.
Davon unabhängig kann allgemein angemerkt werden, dass in der heutigen Zeit die Lösung vieler Umweltprobleme spezialisiertes, fachdisziplinübergreifendes Wissen erfordert, das am ehesten in zentralen Verwaltungsstrukturen bewältigbar erscheint.
Im Bereich Abfallrecht, Luftreinhaltung und Altlastensanierung sollten insbesondere die Vollzugsaufgaben für größere Anlagen (IPPC-Anlagen, UVP-Anlagen) bei der Zuständigkeit des Landeshauptmannes bzw. der Landesregierung verbleiben.
Weiters sollten durch Verordnungsermächtigungen Möglichkeiten eingeräumt werden, regionale Besonderheiten besser zu berücksichtigen.
Im Rahmen des Vollzuges des Luftreinhaltegesetzes ist die Verordnungsermächtigung des Landeshauptmannes für Maßnahmenkataloge zu hinterfragen, da sich bei den Statuserhebungen herausgestellt hat, dass zahlreiche Maßnahmen auf Landesebene wenig sinnvoll erscheinen und eine zumindest österreichweit einheitliche Regelung erfordern.
Verzichtbar zu sein scheint die Kompetenz im Rahmen des Vollzuges des Altlastensanierungsgesetzes für Feststellungsverfahren zur Frage der Altlastenbeitragspflicht. Von Seiten des Landes Steiermark wurde bereits wiederholt angeregt, diese Verfahren ausschließlich von den zuständigen Finanzbehörden abzuwickeln.

Wohnbauförderung

Bei der Wohnbauförderung wird vorrangig im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung gearbeitet, lediglich die Aufsichtstätigkeit über die Wohnbaugenossenschaften gemäß Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG), einem Bundesgesetz, ist hoheitlich.
Bei der „eigentlichen“ Wohnbauförderung ist es so: Art. 17 B-VG bestimmt, dass durch die Bestimmungen der Art. 10 bis 15 über die Zuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt wird.
Diese Privatwirtschaftsverwaltungsregelung sollte beibehalten werden, um die Flexibilität der Gebietskörperschaften Bund und Länder in Förderungsangelegenheiten zu bewahren. Gerade im Förderungsbereich ist ein schnelles Reagieren auf regionaler Basis notwendig. Daher soll es auch in Zukunft möglich sein, die nötigen Regelungen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene beschließen zu können.

Verländerung des Mietrechtsgesetzes?

Die „Verländerung“ des Mietrechtsgesetzes (MRG) ist derzeit in Diskussion. Ich meine, dass die Tatsache, dass es in Österreich in jedem Bundesland eine andere Bauordnung (in der Steiermark ist es seit 1995 das Steiermärkische Baugesetz) mit abweichenden Regelungen gibt, äußerst problematisch ist. Eine „Verländerung“ der noch weitaus komplexeren Mietrechtsmaterie würde zu zusätzlichen Unsicherheiten der Rechtskonsumenten und zusätzlichen Aufwendungserfordernissen im öffentlichen Bereich führen. Eine derartige „Verländerung“ würde aus meiner Sicht auf einem falsch verstandenen Föderalismus basieren und wird daher vehement abgelehnt.

Der Österreich-Konvent aus Sicht der Industrie

Werner Tessmar-Pfohl

Seit Juni tagt der Österreich-Konvent. Politiker und Experten sehen sich von allen Seiten mit Wünschen konfrontiert, die unterschiedlichsten Dinge darin zu behandeln. Es besteht schlimmstenfalls die Gefahr, dass der Konvent den Blick auf das Wesentliche verliert und sich zu einer weiteren Bühne im Kleinkrieg der Interessenvertreter entwickelt.

Die Grundfrage lautet aber: Wie muss das Staats-System Österreich aussehen, damit auch in den nächsten 30 Jahren eine nachhaltige Wohlstandsentwicklung möglich ist? Der Staat ist das organisatorische Mittel seiner Bürger, um dieses Grundziel zu erreichen. Daran muss er gemessen werden. Er ist nicht mehr der „verlängerte Arm des Monarchen", zu dem der Bürger in einem „Unterworfenen-Verhältnis" steht. Nein, er ist Dienstleister für den Bürger. Ein solches System aber muss den Gegebenheiten und Erfordernissen der Zeit angepasst werden. Genau das ist aber in den letzten 50 Jahren kaum passiert. Nicht einmal die tiefgreifende Zäsur mit dem Beitritt Österreichs zur EU hatte damals eine Anpassung des Systems „Staat" zur Folge. Im Gegenteil, man versuchte, weiter zu machen wie bisher – obwohl Kernentscheidungen nicht mehr in Österreich getroffen werden.

Die Welt wächst zusammen

Gerade diese europäische Dimension ist für Österreich aber von allerhöchster Bedeutung. Die Welt wächst zusammen: Wirtschaftsverflechtungen, Umwelt- und Sicherheitsfragen enden nicht mehr an der Staatsgrenze. Die berühmte Politik der „splendid isolation" – in Österreich auch „Insel der Seligen" genannt – ist kein wirksames, politisches Rezept. Vielmehr bedarf es einer kritischen Größe, um globale Entwicklungen mitbeeinflussen zu können. Diesen Rahmen aber kann für Österreich nur die EU bieten. Österreich aber hat eine Verfassung, die sich am „Obrigkeitsstaat" der vergangenen Jahrhunderte orientiert. Wir brauchen dagegen eine zeitgemäße und flexible Struktur, die dem Ziel der nachhaltigen Wohlstandsentwicklung gerecht wird. Der Konvent ist daher die Chance, diese Modernisierungsschritte zu setzen. Um dies zu erreichen, sollten – aus Sicht der Industrie – vor allem folgende Veränderungen angestrebt werden:

Stärkere Europa-Orientierung

Aufgrund der oben erwähnten globalen Rahmenbedingungen muss sich Österreich stärker an Europa orientieren. EU-Politik muss einen zentralen Stellenwert in der österreichischen Staatsstruktur erhalten. Das bedeutet, dass bei der Diskussion von Gesetzgebungskompetenzen auf diesen Rahmen Rücksicht genommen und eine möglichst effiziente Wahrnehmung der österreichischen Interessen sichergestellt wird. Zudem sollte es bei der Umsetzung von EU-Recht zu keinem „golden plating" mehr kommen. EU-Normen sind – wo notwendig – im Detail dem österreichischen System anzupassen (z.B. Regelung der Behördenzuständigkeit). Inhaltliche „Nachbesserungen" sind aber zu unterlassen.

„Top-down-Prozess"

Die Industrie hat gelernt, dass eine Konzentration auf Kernprozesse für die Effizienz von höchster Bedeutung ist. Eine zu breite Ressourcen-Streuung muss daher vermieden werden. Außerdem stehen damit für die besonders wichtigen Bereiche mehr Ressourcen zur Verfügung. Der Leistungskatalog des Staates ist aber viel zu umfangreich. Deshalb muss es in einem „top-down-Prozess" zuerst eine – zumindest grobe – Kategorisierung der Staatsaufgaben in Kern-, Gewährleistungs- und zu privatisierenden Aufgaben geben. Vor allem im Bereich der Gewährleistungsaufgaben muss der Staat lernen, die Bürgergesellschaft zu unterstützen – ohne ihr die Aufgabe gleich aus der Hand zu nehmen. Nicht vergessen werden darf, dass ein verkrusteter, über-

bordender Leistungskatalog zudem dazu tendiert, keine neuen Aufgaben mehr zuzulassen. Allerdings wird der Staat in einer sich ändernden Welt auch neue Aufgaben übernehmen müssen. Aus Sicht der Industrie werden das vor allem regulierende Dienste sein, die den Wettbewerb garantieren.

Gesetzesfolgenabschätzung

Überhaupt sollte die Art und Weise, wie Gesetze (und damit regelmäßig Aufgaben für den Staat) geschaffen werden, neu gehandhabt werden. In Zukunft ist eine „balanced-scorecard" denkbar. Die Ziele eines Gesetzesvorhabens müssten dadurch klar herausgearbeitet und in einen Wirkungszusammenhang gestellt werden. Zudem können durch die Zuordnung von Kennzahlen später ein entsprechendes Controlling stattfinden, wenn das Gesetz sein Ziel nicht erreicht. Letztendlich könnte eine Art „sun-set-legislation" für einzelne Gesetze eingeführt werden. Das bedeutet, dass das Gesetz nach Ablauf einer Frist seine Gültigkeit verliert, wenn es nicht vom Gesetzgeber novelliert wird.

Kongruenz von Aufgabe und Kompetenz

Bei der Regelung der Kompetenztatbestände ist die Kongruenz von Aufgabe und Kompetenz sicherzustellen. Ineffiziente Zersplitterungen sind zu beseitigen. Hier sollte besonders auf die Übereinstimmung mit den Aufgaben der EU Rücksicht genommen werden.

Effiziente Verwaltung als Wettbewerbsfaktor

Die Verwaltung eines Staates ist ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor. Auch hier hat Österreich großen Nachholbedarf. Doch ist der Österreich-Konvent nur partiell geeignet die notwendigen Reformmaßnahmen in diesem Bereich zu setzen. Er kann vor allem bestehende verfassungsrechtliche Hindernisse (z.B. Inflexibilitäten im Dienst- oder Budgetrecht) aus dem Weg räumen und weitere Anstöße geben.
Die Industrie fordert eine effiziente, bürgerorientierte und flexibel agierende Verwaltung. Eine der Möglichkeiten, dies zu erreichen, ist die Schaffung des „Verwaltungsmanagers". Dafür sind mehr Entscheidungs- und Budgetverantwortung („Budgeting statt Kameralistik") sowie eine deutlich höhere Flexibilität im Bereich des Personals (Reduktion der Pragmatisierung auf manche Kernbereiche) notwendig. Weitere Säulen des Systems sind die Nutzung von Globalbudgets und die Umstellung von einer Input- zu einer Outputsteuerung (z.B. durch Kontraktmanagement). Instrumente wie Controlling (auf der Basis einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung) sowie klare vergleichbare Strukturen für Benchmarking, hohe Transparenz („Bilanz und Rechenschaftsberichte") sind dafür weiters erforderlich.
Um in einer schnelllebigen Welt auch schnelle Verfahren zu garantieren, müssen die Instanzenwege gekürzt werden. Die Schaffung von Landesverwaltungsgerichten ist daher ein notwendiger Schritt.

Der Österreich-Konvent kann aus einem enormen Potenzial schöpfen

Es können hier nicht alle Ideen aufgezählt werden, die mithelfen den Staat moderner zu machen. Gerade das aber zeigt das enorme Potenzial, aus dem der Österreich-Konvent schöpfen kann.
Abschließend noch eine Anmerkung – im Unternehmensleben haben sich Modelle wie z.B. „zero-based-budgeting" oder „business-process-reengeneering" entwickelt. Der Hauptvorteil dieser Instrumente ist die Planung von Prozessen und/oder Organisationen ohne von der bestehenden Praxis auszugehen. Es werden also ausgehend von der berühmten „grünen Wiese" Strukturen gänzlich neu geschaffen. Damit wird der Blick auf innovative Lösungen und Verbesserungen ermöglicht. Dies wäre auch für den Konvent sinnvoll gewesen, als in ihm viele Personen vertreten sind, deren Positionen und Funktionen eigentlich in Frage zu stellen wären. Man hätte einige wenige Staatstheoretiker (aus dem In- und Ausland) beauftragen können, ein „ideales Staats-Modell" zu entwerfen. Das hätte nicht 1:1 umgesetzt werden müssen, hätte aber den Blick für moderne Lösungen eröffnet. Auch hätte das Modell als „Vision" für den Konvent dienen können und ihn damit eventuell zielorientierter arbeiten lassen.
Der Konvent ist eine große Chance für Österreich. Er darf daher nicht zum Austragen von kleinkrämerischen Macht-Verteilungskämpfen genützt werden. Die Verantwortlichen müssen über den geistigen Tellerrand Österreichs hinaussehen und die Chance ergreifen, unser Land für die nächsten Jahre fit für den globalen Wettbewerb zu machen.

Wettlauf gegen den Systemkollaps

Engelbert Washietl

Es steht viel auf dem Spiel. Eine Verfassungsreform mit den vom Konventspräsidenten Franz Fiedler genannten ehrgeizigen Zielen gibt es vielleicht einmal pro Jahrhundert. Die Zweite Republik bewegt sich verfassungsmäßig noch immer auf den 1920 gelegten Schienen und hilft sich bisher mit wechselndem Erfolg, indem sie alle möglichen notwendigen und völlig unnötigen Abzweiger, Umfahrungen und Paralleltrassen anlegt. Bei näherem Hinsehen ist auch das Startjahr 1920 schon mehrfach geliftet. Wer beispielsweise nach den Grundlagen der Presse- und Meinungsfreiheit forscht, muss sich bis zum Artikel 13 des Staatsgrundgesetzes von 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder zurück arbeiten. Die Leute scheinen damals keine schlechte Arbeit geleistet zu haben.

Falls es dem Österreich-Konvent also tatsächlich gelingen sollte, bis Ende 2004 mit einem Ergebnis herauszukommen, wird es nicht möglich sein, nach der Erprobungsphase von vorne zu beginnen, weil das Produkt von 2004 mangelhaft sei. Der Konvent kann es sich also gar nicht leisten, unter Verbrauch vieler Farbtiegel so zu arbeiten wie ein Verschönerungsverein.

Abgenutzes „goodwill-Potenzial" der Bürger

Aus solchen Bemerkungen spricht nicht etwa notorisches Misstrauen gegenüber denen, die sich jetzt in hoffentlich ehrlichem Bemühen an die Arbeit machen, sondern manche frustrierende Erfahrung. Steuerreformen pflegten die Finanzminister zumeist damit schmackhaft zu machen, dass es sich um eine „grundlegende" Reform des gesamten Steuersystems handeln und wesentliche Vereinfachungen, mehr Transparenz und eine Beseitigung der zum Wildwuchs geratenen Ungerechtigkeiten bringen werde. Auf alle drei Versprechungen warten die Staatsbürger bis heute, durften aber für die eigentliche Reformabsicht, nämlich die Linderung der chronischen Finanznöte des Staates, jedes Mal teuer bezahlen, egal ob sie die Partei, der der jeweilige Finanzminister gerade angehörte, gewählt hatten oder nicht. Das goodwill-Potenzial der Bürger gegenüber angekündigten Jahrhundertreformen ist also stark abgenutzt, nicht nur wegen der Steuersystemreformen. Es möchte ja auch niemand so rasch wieder eine Jahrhundert-Rechtschreibreform erleben.

Mit den Zielen, die Ende Juni in der konstituierenden Sitzung des Österreich-Konvents genannt wurden, wird sich fast jedermann identifizieren können:

- ein geschlossenes Verfassungswerk, das man skeptischen und uninteressierten Schülern als Einheit präsentieren kann – „das ist die Verfassung",
- einen Föderalismus, der die seit 1995 auch für Österreich gültige Größenordnungen der Europäischen Union einbezieht und nicht versucht, im Europa der 25 Staaten ein Disney-Land kostspieliger Eigenbröteleien zu kultivieren,
- die Ausholzung des undurchdringlich gewordenen Dickichts in Gesetzgebung und Verwaltung,
- eine Rückbesinnung auf die Kernaufgaben des Staates, die auch nach der vielbeschworenen Abschlankung noch immer üppig genug sein werden.

Der als sanierungsbedürftig erkannte jetzige Verfassungszustand lässt die größer gewordene Entfernung zwischen Bürgern und Staat in unserer repräsentativen Demokratie erkennen. Manche sprechen auch von wechselseitiger Entfremdung.

Es ist ein Vorteil, dass dem Unternehmen Verfassungsreform der Präsident des Rechnungshofes vorsteht, der über langjährige professionelle Einsichten in düstere Bezirke öffentlicher Finanzgebarung verfügt. Es geht nämlich nicht nur um eine großartige verfassungs- und verwaltungsjuristische Leistung und einen patriotischen Akt mit abschlie-

ßender Feierstunde, sondern auch um eine profane Haushaltsrechnung. In ihr muss die finanzielle und administrative Entlastung der Bürger enthalten sein, und zwar in erheblicher und nachhaltiger Form. Darauf zielte auch Wirtschaftskammer-Präsident Christoph Leitl mit seinem Vorschlagspapier hin, das die Entlastung der Wirtschaft verlangt.

Wird das alles zugleich gelingen und wird der Schritt tatsächlich zäsural sein?

Hoffnung ist immer erlaubt, sie darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass die personelle Zusammensetzung des Konvents, seine Ausgewogenheit und Auspendelung nach den ehrwürdigen österreichischen Kräfteverhältnissen, noch keinen Sprung über den Schatten garantiert, noch gar einen revolutionären Akt ankündigt. Wenn Füchse in feierlicher Versammlung Gewaltverzicht versprechen und der Lust und Schlauheit abschwören, mit der sie bisher ihre Streifzüge durch bundesstaatliche Dschungelgebiete, den finsteren Tann des Finanzausgleichs oder die Lichtungen regionaler Machtentfaltungen unternahmen, so ist Vorsicht angebracht. Alles, was bisher an mutigen Vorschlägen, aber auch zaghaften Gesten der Besitzverteidigung zu beobachten war, ist noch weit entfernt von dem, was zu einem modernen Staatswesen führen könnte.

Österreich vor der Systemkrise?

Es ist nämlich durchaus möglich, dass der Österreich-Konvent sowieso schon zu spät kommt und dieses Land von einem schweren, als Katastrophe empfundenen Schock heimgesucht wird, einer hausgemachten Systemkrise, wie sie vor Jahren Schweden oder Finnland ereilt hat – mit der Folge eines radikalen Reform- und Genesungsprozesses. Die Warnungen des Föhrenberg-Kreises sind nicht einfach als apokalyptisch abzutun. Dessen Denker aus Wirtschaft und Politik zeigen nach mehr als zehnjähriger Forschung auf, dass alle bisherigen Reformmaßnahmen und Anpassungen prinzipiell zu kurz greifen müssen, weil sie nur eine Symptomkur darstellen. Die Gefahr der Unfinanzierbarkeit des Staates und seiner wesentlichen Aufgaben besteht – nicht nur wegen globaler Veränderungen der Finanzwelt und der Geldflüsse, sondern auch wegen der im österreichischen System programmierten Fehlleistungen. „Es gibt systematische Behinderungen, denn die Institutionen erklären sich zum Selbstzweck. Sie verarbeiten keine Informationen vom Markt“ – so lautet eine der vielen Alarmrufe, die der Föhrenbergkreis vor der Industriellenvereinigung ausstieß. Aber auch abseits dieser bis zur Forderung der Senkung der Abgabenquote von 46 auf 28 Prozent zugespitzten Negativanalysen stößt man auf Schritt und Tritt auf Unmut über versteinerte Verhältnisse – auch im Vergleich mit der Situation in manchen sehr dynamisch wirkenden EU-Beitrittsländern.
Es gibt also eine Menge zu bereinigen, und das wird stellenweise Schmerzen bereiten. So gesehen ist der Konvent alles andere als ein frommes, dem Harmoniebedürfnis der Menschen dienendes Unterfangen. Verliert er zeitlich und inhaltlich den Wettlauf gegen den drohenden Systemkollaps, kann man und wird man ihn nach Schließung der Akten bald vergessen.

Der Verfassungskonvent – Risiko und Chance

Gerhart Wielinger

Das österreichische Verfassungsrecht ist weltweit ein Unikum: In keinem anderen Staat ist diese Rechtsmaterie so unübersichtlich und auf so viele Quellen verteilt. So wäre schon aus rein rechtstechnischen Gründen eine Bereinigung dieser Materie dringend erforderlich. Bekanntlich sind alle einschlägigen Versuche bisher gescheitert. Aber das Übermaß an Rechtsvorschriften im formellen Verfassungsrang, und die dadurch bewirkte Unübersichtlichkeit und Zersplitterung des Verfassungsrechts sind nicht die einzigen Kritikpunkte, die zur geltenden Bundesverfassung vorgebracht werden. Daher war es nicht verwunderlich, dass die Initiative zu einem „Verfassungskonvent" auch in einer innenpolitischen Situation, die wahrlich nicht durch Konsens und Einvernehmen gekennzeichnet ist, von allen relevanten politischen Kräften begrüßt und aufgegriffen worden ist. Und es besteht die Chance, dass der von der als unbefriedigend empfundenen Befindlichkeit des Verfassungsrechts ausgehende „Leidensdruck" so groß ist, dass die politischen Kräfte letztlich zu einem Kompromiss über eine neue Verfassung fähig sein werden.

Konsens und Kompromiss

Dass Konsensfindung auf der Grundlage von Kompromissen die unabdingbare Voraussetzung für jegliche Verfassungsgesetzgebung in einem demokratischen Staat ist, kann als banale Wahrheit gelten. Wie das konkrete Verfassungsrecht aussieht, das in einem bestimmten Staat das Ergebnis eines Kompromisses ist, hängt davon ab, wie groß die Distanz zwischen den Vorstellungen der politischen Kräfte ist, welche Tradition der Rechtskultur in diesem Staat besteht und nicht zuletzt davon, ob es in diesem Staat eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt und welche Rolle diese hat. Auch diese Feststellung mag banal klingen. Es sollte aber gerade im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Verfassungskonvents nicht übersehen werden, was dies in Österreich heißt. Denn das geltende Verfassungsrecht, in all seiner Unübersichtlichkeit, ja Skurrilität ist das Ergebnis politischen Wirkens im Rahmen der vorhin geschilderten Bedingungen in ihrer spezifisch österreichischen Ausprägung. Dies heißt konkret Folgendes:

Die Distanz zwischen den politischen Kräften Österreichs war in der Phase der Gründung der Republik sehr groß. Dies hat Ursachen, die in die Zeit der Entstehung der traditionellen politischen Lager zurückreichen. Konsens gab es zwischen den in der konstituierenden Nationalversammlung vertretenen politischen Kräften nur in ganz wenigen Punkten und auch die erzielten Kompromisse hatten vielfach den Charakter eines Provisoriums oder waren – wie die Grundrechte – die Übernahme solcher Bestimmungen aus der Verfassung der Monarchie, die für jede der Parteien das geringere Übel war als das, was von den jeweils anderen Parteien vorgeschlagen worden war.

Verfassungsregelungen zur Absicherung von Interessen

So hatte die österreichische Verfassung von vorneherein in hohem Maße nicht nur die Funktion, die wesentlichsten, den gemeinsamen Vorstellungen der bestimmenden politischen Kräfte entsprechenden Regeln über den Staatsaufbau, die Staatsorgane, deren Tätigkeit und Verantwortlichkeit sowie Grundrechte festzuschreiben und gegen eine Abänderung durch eine einfache Parlamentsmehrheit zu sichern, sondern noch eine andere, für die Praxis der Politik sehr wichtige: Die Verfassung sollte hinsichtlich möglichst aller von einer der Großparteien als wesentlich erachteten Themen Gewähr dafür bieten, dass Regelungen in diesen Gegenstandsbereichen, insbesondere das Abgehen vom Inhalt einer Kompromisslösung, nur im Konsens möglich sein sollte.

Die spezifische Befindlichkeit des österreichischen Föderalismus hatte die Folge, dass die Bundesverfassung auch der Absicherung der Interessen der ein Land dominierenden politischen Kraft gegen eine einfache Mehrheit im Nationalrat dienen sollte. Dies spielte in der Ersten Republik vor allem im Verhältnis zwischen Wien als Machtbasis der Sozialdemokratie und der christlichsozial-großdeutschen Mehrheit im Nationalrat, aber auch im Verhältnis zwischen unterschiedlichen Strömungen in der christlichsozialen Partei auf Bundesebene und auf den Landesebenen eine Rolle. Die österreichische Verfassung hatte daher von Anfang an in besonders hohem Maße die Funktion einer Begrenzung der Machtchancen einer einfachen Parlamentsmehrheit.
Diese Tradition wurde in der Zweiten Republik fortgesetzt. Daher kamen immer wieder unglaublich, ja für den unbefangenen Beobachter mitunter geradezu belustigend wirkende detaillierte Verfassungsregelungen zustande. (So z.B. die Ausnahmeregelung hinsichtlich der Bundeszuständigkeit betreffend die Uhrmacherschule in Karlstein im Art. III der „Schulverfassungsnovelle“ 1962.)

Stil der Verfassungsinterpretation

Dazu kam ein Weiteres: Weil die österreichische Verfassung traditionell offenkundig als Instrument zur Beschränkung von Handlungsmöglichkeiten der einfachen Mehrheit im Nationalrat verstanden worden ist, hat sich auch ein entsprechender Stil der Verfassungsinterpretation entwickelt: Der Verfassungsgerichtshof hat seit den zwanziger Jahren dazu tendiert, die Verfassung im Sinne eines Regelwerks zur Beschränkung der Möglichkeit, der Verwaltung durch einfaches Gesetz Handlungsermächtigungen zu erteilen, zu interpretieren. Die einschlägige Spruchpraxis des Gerichtshofs hat zahlreiche Verfassungsbestimmungen zur Folge gehabt, deren einziger Sinn es gewesen ist, zu verhindern, dass der Verfassungsgerichtshof Ermächtigungen an die Verwaltung beheben kann. Auch die in den siebziger Jahren beginnende und seither stets angewachsene Neigung des Verfassungsgerichtshofs aus dem Gleichheitsgebot der Bundesverfassung eine sehr weitgehende politische Kontrollbefugnis der Gesetzgebung abzuleiten, hat abermals die Tendenz gefördert, Verfassungsbestimmungen zu schaffen. (Und da in so vielen Fällen eine Verfassungsbestimmung die Voraussetzung für die Schaffung einer Regelung bestimmten Inhalts ist, konnte die Drohung mit der Verweigerung der Zustimmung zur Schaffung einer Verfassungsbestimmung zum sehr wirkungsvollen politischen Druckmittel werden.)

Verzicht auf lieb gewordene Gewohnheiten

So ist im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Verfassungskonvents die Frage zu stellen: Ist bei den politischen Kräften dieses Landes – damit sind nicht nur die politischen Parteien gemeint – die Bereitschaft vorhanden, auf lieb gewordene Gewohnheiten der Instrumentalisierung des Verfassungsrechts zu verzichten? Dies wäre die Voraussetzung dafür, dass als Ergebnis der Arbeit des Konvents letztlich mehr heraus kommen kann, als eine die Übersichtlichkeit des Verfassungsrechts erhöhende Rechtsbereinigung.
Die bisher an die Öffentlichkeit gedrungenen Äußerungen politischer Machtträger, die im Konvent vertreten sind, lässt nichts erkennen, was in diese Richtung deuten würde. Der kleinste gemeinsame Nenner von öffentlichen Positionsnahmen ist nämlich nicht mehr gewesen als eine formelhafte Forderung nach Abbau einer überschießenden Bürokratie und einer radikalen Vereinfachung der Verwaltung – was immer das bedeuten mag; möglichst großer Bürgernähe – auch da lässt sich hinter gleichen Worten wenig gemeinsamer Inhalt erkennen; und im Übrigen der Wunsch nach verfassungsrechtlicher Absicherung der jeweils eigenen Interessen und Besitzstände. Aber Derartiges konnte man – mutatis mutandis – schon in den Beiträgen zur verfassungspolitischen Diskussion der Jahre 1919 und 1920 lesen. Wird es mehr geben?

Kein „Alles oder Nichts“

Unter diesen Voraussetzungen ist die Wahrscheinlichkeit, dass die politischen Kräfte Österreichs einen allfälligen Vorschlag des Konvents zu einer „Totalrevision“ der Bundesverfassung aufgreifen und sich auf eine neue Verfassung einigen werden, nicht gerade groß. Aber weder bei den Arbeiten des Konvents noch im politischen Prozess, der auf den Abschluss der Tätigkeit des Konvents folgen wird, geht es um die Alternative „Alles oder Nichts“.

Es darf nämlich Folgendes nicht übersehen oder in Abrede gestellt werden: Die österreichische Bundesverfassung hat durchaus eine Schicht von Regelungen, die vom Konsens aller relevanten politischen Kräfte getragen sind – so etwa jene über die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. Manche dieser Regelungen sind zum Gegenstand einer rechtspolitischen Diskussion geworden. So z.B. die Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bekanntlich gibt es in Österreich seit Jahren Konsens darüber, dass das System der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Sinne der Zweistufigkeit geändert werden sollte. Die geltende Regelung über die Unabhängigen Verwaltungssenate drückt aus, dass über das Grundsätzliche hinaus im beschränkten Umfang auch Konsens über den Inhalt einer derartigen Regelung erzielt worden ist. Die Diskussion geht weiter; dass sie noch zu keinem Ende gekommen ist, dürfte kein Unglück, sondern eher ein Zeichen dafür sein, dass mit der Angelegenheit behutsam umgegangen wird und lieber Zwischenlösungen in Kauf genommen werden als übereilte Gesamtlösungen, die vom Scheitern bedroht sind. Der Verfassungskonvent bietet jedenfalls die Chance, in Teilbereichen des Verfassungsrechts, hinsichtlich derer es weder ideologisch noch von der Interessenslage her allzu große Gegensätze zwischen den politischen Kräften gibt, Lösungen zu finden, die mehr sind als das Festschreiben von Formelkompromissen.

Der Verfassungsprozess als Repolitisierung?

Edith Zitz

Die Verfassung eines Gemeinwesens spiegelt eine Summe von zentralen Haltungen. In ihr bilden sich Macht und deren Legitimation bzw. Illegitimation, Willkür und Transparenz, Freiheit und Zwang, Integration und Ausgrenzung ab. Sie zeichnet gesellschaftliche Systeme des Ausverhandelns ebenso nach wie strittige, ungelöste Bereiche.
Idealerweise hätte die 2003 begonnene Diskussion um eine Neuordnung der österreichischen Verfassung als Maßnahme der Repolitisierung fungieren können. Ich meine damit eine breit geführte, aber ernsthaft strukturierte, zielorientierte, aber Prinzipien respektierende Auseinandersetzung über zentrale Lebensfelder der Bevölkerung. Der Verfassungsprozess darf keinesfalls als super-komplexes, von Eliten hinter roten Samtvorhängen ausgedealtes Machwerk von oben herab wiederum oktroyiert werden. Das hatten wir schon im 19. Jahrhundert. Besitzstandsbewahrung und Abtauschgeschäfte stellen durch die Zusammensetzung des Konvents jedoch eine große Gefahr dar. Mangels einer erfolgreichen Bürgerlichen Revolution und mangels einer echten, säkular geprägten diskursiven Kultur fehlt in Österreich ein Erfahrungsschatz, den uns Staaten wie Frankreich, Großbritannien oder die USA voraushaben.

Die Chimäre der Staatseffizienz

Die Debatte im Verfassungskonvent darf sich keinesfalls nur um die Effizienzfrage drehen, die damit zu einem technokratischen Selbstzweck verklärt werden würde. Die Staatseffizienz-Chimäre ist bloßes Postulat ohne jegliche Faktizität. Es ist beispielsweise nicht erwiesen, dass ein schlanker Durchsetzungsmachtstaat effizienter wäre als eine Bund-Länder-Gemeinden-Struktur, wo die Mühlen zwar meist langsamer mahlen, aber unter Umständen zu mehr wechselseitiger Abwägung und gesellschaftlicher Akzeptanz der Entscheidungen führen. Wer kann beweisen, dass das zentralistische Frankreich effizienter wäre als das im Vergleich zu Österreich extrem bundesstaatliche Deutschland? Warum soll schneller immer besser sein?

Repolitisierung der Bürger und Bürgerinnen

Gefahr besteht insbesondere dort, wo die politische Kultur einem vergangenheitsorientierten, engen Weltbild erliegt, das auf Renationalisierung und Rechristianisierung im biedermeierlichen Sinne – und zwar bei gleichzeitiger Entwertung christlich-solidarischer Haltungen – beruht. Eine diskursethische Herangehensweise beim Verfassungsprozess wäre der Gewichtigkeit der Aufgabe angemessen. Den Prozess innovativ und den Leitlinien der Aufklärung verpflichtet zu führen ist daher eine hohe, aber unumgängliche Vorgabe. Die mögliche Repolitisierung der BürgerInnen wäre ein sehr erfreulicher Effekt. Ob dies gelingt wird teils von der Dialogqualität und der Fähigkeit der Verfassungs-VerhandlerInnen abhängen, sich von machtpolitischen Sachzwängen zu lösen, teils von der Bereitschaft der Öffentlichkeit und der Medien, die scheinbar sperrige Verfassung als lebensnahes, lebendiges Werk zu transportieren. Der Österreich-Konvent stellt ein historisches Instrument dar und ist ein bedeutsames Zeichen hin zu mehr Beweglichkeit in einem inzwischen ebenso verwirrend strukturierten wie mächtigen System: nämlich unserer nach den EU-Normen ranghöchsten Norm, der österreichischen Bundesverfassung. Das Konventziel, nämlich Grundlagen zu einer zeitgemäßen und nachvollziehbaren Staats- und Verfassungsreform bereitzustellen, klingt ebenso hoch wie diffus. Dies spiegelt sich auch in der Zusammensetzung der Konvents-Mitglieder: Da ging man auf Nummer Sicher und ließ beispielsweise keine RepräsendantInnen der Zivilgesellschaft, die oft über hohe Expertise verfügen, zu. Auch die Regierungslastigkeit zuungunsten der Legislative und

der unabhängigen ExpertInnen fällt sehr unangenehm auf.
Unbestrittener Maßen hinkt die bestehende Verfassung etwa im Bereich der Kompetenzverteilung Bund-Land-Gemeinden der Realität nach, hindert und irritiert zunehmend legislative und auch exekutive Prozesse auf allen Ebenen. Solange aber in einem antiquierten Föderalismusverständnis von konservativer Seite „mehr Macht den Bundesländern" einem ebenso sturen „Mehr Zentralismus, bitte" von sozialdemokratischer Seite gegenüberstehen, bleibt die wechselseitige Lähmung aufrecht. Viele Artikel 15a-Regelungen, etwa in der Landwirtschaft, in der Sozialhilfe oder im Tierschutz, beweisen die Dringlichkeit eines konzertierten Vorgehens bei komplexen Materien in den Bundesländern, die einen einheitlichen Standard benötigen.

Striktes Inkorporationsgebot

Ein weiterer kritischer Punkt ist die Tatsache, dass SPÖ und ÖVP in ihrer gemeinsamen Koalitionszeit strittige Punkte gern miteinander letztlich dadurch verankert haben, dass diese in die Verfassung mittels des Zwei-Drittel-Quorums aufgenommen und somit gegen Veränderungen quasi „immunisiert" wurden. Das trifft konkret auf vom Verfassungsgerichtshof aufgehobene Bestimmungen zu und steht für eine skurrile Entwertung der Normenkontrolle. Rund 1.000 österreichische Verfassungsnormen und -bestimmungen stellen im Übrigen ein eindrucksvolles und absurdes Zeugnis der Zersplitterung der Verfassung dar. Ein striktes Inkorporationsgebot, wie in Deutschland praktiziert, erscheint zielführend, um ein kohärentes und kompaktes Verfassungswerk zu schaffen. Das kann dann nicht mehr so leicht von tagespolitischen und parteipolitischen Überlegungen manipuliert werden.
Eine zeitgemäße Verfassung bedarf klarer Schwerpunkte bei den Grundrechten, die derzeit verstreut auf diverse internationale und innerstaatliche Normen „zusammengesammelt" werden müssen. Hier wäre ein Rückbau aus einem falsch verstandenen Kostenargument eine weitreichende Katastrophe: Hier rüttelt jede Einsparung an einem zentralen Baugesetz unserer Rechtsordnung, nämlich dem rechtsstaatlichen Prinzip. Und das gibt es nicht gratis. Hierher gehört auch ein konsequentes Umsetzen des gender-mainstreaming als aktiven Ausbaus des Gleichbehandlungsgrundsatzes.
Zudem bedarf es der Aufwertung der politischen Minderheitenrechte: Die Palette breitet sich vom leichteren Einsatz von Untersuchungsausschüssen und adäquaten Ausstattungen der Kontrollorgane bis hin zu einem nachvollziehbaren Wahlrecht aus: Die berüchtigte 10%-Klausel für den Landtagseinzug in Kärnten ist ein demokratiepolitisches Unikum. Auch die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre auf allen Ebenen und das kommunale AusländerInnenwahlrecht gehören in eine moderne Verfassung.
Knapp und klar, auf Basis der bestehenden Baugesetze, sollte die neue Verfassung sein. Nicht geschwätzig mit irritierenden Einzelbestimmungen, aber dennoch auf der Grundlage eines konsequenten Legalitätsprinzips, nachvollziehbar für jeden/jede RechtsanwenderIn. Die Verfassung sollte integrativ wirken, den Zielen eines zeitgemäßen Staates förderlich sein und den Entwertungstendenzen des neoliberalen Diskurses gegenüber dem Politischen selbstbewusst, aufgeklärt und eindeutig entgegenstehen.

Anhang

- Grundsatzerklärung des Gründungskomitees des Österreich-Konvents vom 2. Mai 2003
- Mitglieder des Österreich-Konvents
- Ausschüsse des Österreich-Konvents

Weitere Informationen zum Österreich-Konvent finden Sie auf der Homepage:
www.konvent.gv.at

Eine Plattform zum Österreich-Konvent bieten die steirischen Konventsmitglieder und die Steirische Volkspartei unter der Adresse:
www.konvent.stvp.at

Grundsatzerklärung des Gründungskomitees des Österreich-Konvents vom 2. Mai 2003

Aufgaben des Österreich-Konvents

Der Konvent zur Staatsreform hat die Aufgaben, Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten, die auch Voraussetzungen für eine effizientere Verwaltung schaffen soll.

Die künftige Verfassung soll eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.

Dabei sollen insbesondere folgende Bereiche beraten werden:

Eine umfassende Analyse der Staatsaufgaben.

Die Kompetenzverteilung mit dem Ziel, einen klaren, nach Aufgabenbereichen gegliederten Kompetenzkatalog zu schaffen.

Das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips.

Die Struktur der staatlichen Institutionen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Bürgernähe sowie der Entwicklungen des e-government.

Die Grundzüge der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleiches.

Die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene und die Gestaltung des Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt rascher und bürgernaher Entscheidungen.

Der Konvent soll zuletzt auch Textvorschläge für einen straffen Verfassungstext ausarbeiten.

Ziel des Konvents ist es somit einen neuen Verfassungstext zu schaffen, der in knapper, aber umfassender Form sämtliche Verfassungsbestimmungen enthält.
Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung (also das demokratische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip und die republikanische Staatsform) bleiben aufrecht.

Das Präsidium des Österreich-Konvents

Das Gründungskomitee bestellte in seiner Sitzung am 2. Mai 2003 einvernehmlich das Konventpräsidium; dieses besteht aus:

- dem Vorsitzenden (Präsidenten) des Konvents, Rechnungshof-Präsident Franz Fiedler,
- den zwei stellvertretenden Vorsitzenden (Vizepräsidenten) des Konvents, Nationalratspräsident Heinz Fischer und Vorsitzende der Landtagspräsidenten Angela Ortner,
- vier weiteren Mitgliedern, Nationalratspräsident Andreas Khol, Bundesminister Dieter Böhmdorfer, Mitglied des Verfassungsgerichtshofes Claudia Kahr und Abgeordnete zum Nationalrat Eva Glawischnig.

Das Gründungskomitee erstellt weiters eine Liste von 18 Persönlichkeiten aus dem Bereich von Rechts- und Verwaltungswissenschaften, von Organisationsfachleuten, Verwaltungspraktikern, Vertretern der Bürger/Zivilgesellschaft und anderen Persönlichkeiten, deren Mitarbeit im Konvent als wesentlich für die Erreichung der Ziele erachtet wird (Expertenpool).

Aus dem Kreis dieser Persönlichkeiten wird ein Teil der Mitglieder des Konvents ausgewählt.

Die Zusammensetzung des Österreich-Konvents:

Im einzelnen besteht der Konvent aus folgenden Personen:

1. den Mitgliedern des Konvents-Präsidiums
2. fünf Mitgliedern der Bundesregierung
3. den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes und des OGH
4. einem Vertreter der Volksanwaltschaft, der vom Kollegialorgan der Volksanwaltschaft entsendet wird.
5. 17 weiteren Vertretern der Bundesländer (Nominierung von je 9 Vertretern durch die Landeshauptleute und Landtagspräsidenten.)
6. je zwei Vertreter des Städtebundes und des Gemeindebundes
7. je ein Vertreter der vier Sozialpartner, der VÖI, der Kammer der Freien Berufe
8. 18 fachlich qualifizierte Persönlichkeiten, die von den im Nationalrat und Bundesrat vertretenen politischen Parteien vorgeschlagen werden und deren Erfahrungen sowohl aus dem Bereich der Legislative (National- und Bundesrat, Europäisches Parlament) als auch der Exekutive, der Bundesebene, der Landesebene oder der Gemeindeebene, der Wissenschaft oder der Praxis stammen können.
9. neun Virilisten aus dem Kreis des Expertenpools mit dem Ziel für eine fachlich und sachlich ausgewogene Zusammensetzung des Konvents zu sorgen

Die dem Konvent angehörenden Mitglieder der Bundesregierung, der Landeshauptleute und der Sozialpartner können sich im Konvent im Falle ihrer Verhinderung ad hoc durch ein Ersatzmitglied vertreten lassen.

Arbeitweise des Österreich-Konvents

Der Konvent hat seinen Sitz in Wien im Parlament. Seine Kosten werden aus dem Budget des Parlaments gedeckt.

Der Konvent gibt sich auf Vorschlag des Präsidiums eine Geschäftsordnung, in der auch die Arbeitsweise geregelt wird.

In dieser Geschäftsordnung ist vorzusehen, dass der Konvent einzelne Teile seiner Aufgaben auch in Konventsausschüssen erledigen kann oder zu bestimmten Themen seiner Beratungen Experten beziehen oder bestimmte Aufträge von an Experten erteilen kann.

Die Geschäfte des Konvents werden von einem im Parlament eingerichteten Büro geführt.

Der Konvent hat seine Arbeit innerhalb von 18 Monaten nach seiner Konstituierung mit einem Bericht abzuschließen, dem nach Möglichkeit auch Textvorschläge beigefügt werden sollen.

Dieser Bericht ist dem Bundespräsidenten, der Bundesregierung, dem Nationalrat, dem Bundesrat, den Landeshauptleuten und den Landtagen zu übermitteln und zu veröffentlichen.

Das Gründungskomitee setzte sich zusammen aus:

Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel, Bundesparteiobmann der ÖVP
Vizekanzler Mag. Herbert Haupt, Bundesparteiobmann der FPÖ
Klubobmann Dr. Alfred Gusenbauer, Parteivorsitzender der SPÖ
Klubobmann Univ.Prof. Dr. Alexander Van der Bellen, Bundessprecher der Grünen
Nationalratspräsident Univ.Prof. Dr. Andreas Khol
Zweiter Nationalratspräsident Univ.Prof. Dr. Heinz Fischer
Dritter Nationalratspräsident Dipl.Ing. Thomas Prinzhorn
Präsident des Bundesrates Prof. Herwig Hösele
Vorsitzende der Landeshauptmännerkonferenz Landeshauptmann Waltraud Klasnic
Vorsitzende der Landtagspräsidentenkonferenz Landtagspräsidentin Angela Orthner
Präsident des Städtebundes Bürgermeister Landeshauptmann Dr. Michael Häupl
Präsident des Gemeindebundes Bürgermeister Helmut Mödlhammer

Quelle: www.austria.gv.at

Mitglieder des Österreich-Konvents

Stand 24.09.2003 Seite 1

Fiedler, Dr. Franz	Präsident des Rechnungshofes	Vorsitzender des Präsidiums
Fischer, Univ.Prof. Dr. Heinz	Zweiter Präsident des Nationalrates	Stellvertretender Vorsitzender des Präsidiums
Orthner, Angela	Erste Präsidentin des Oberösterreichischen Landtages	Stellvertretende Vorsitzende des Präsidiums
Böhmdorfer, Dr. Dieter	Bundesminister für Justiz	Mitglied des Präsidiums
Glawischnig, Dr. Eva	Abgeordnete zum Nationalrat	Mitglied des Präsidiums
Kahr, Dr. Claudia	Mitglied des Verfassungsgerichtshofes	Mitglied des Präsidiums
Khol, Univ.Prof. Dr. Andreas	Präsident des Nationalrates	Mitglied des Präsidiums
Baumgartner-Gabitzer, Dr. Ulrike	Abgeordnete zum Nationalrat	Mitglied
Berger, Dr. Maria	Mitglied des Europäischen Parlaments	Mitglied
Böhm, Univ.Prof. Dr. Peter	Bundesrat	Mitglied
Brauner, Mag. Renate	Stadträtin	Mitglied
Bußjäger, Univ.Doz. Dr. Peter	Landtagsdirektor	Mitglied
Dörler, Manfred	Landtagspräsident	Mitglied
Egger, Dieter	Landesstatthalter	Mitglied
Funk, Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian		Mitglied
Gehrer, Elisabeth	Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur	Mitglied
Gleixner, Prof. Christine	Oberin	Mitglied
Grabenwarter, Univ.Prof. DDr. Christoph		Mitglied
Griessner, Ing. Georg	Landtagspräsident	Mitglied
Haider, Dr. Jörg	Landeshauptmann	Mitglied
Haller, Univ.Prof. Dr. Herbert		Mitglied
Hatzl, Johann	Landtagspräsident	Mitglied
Häupl, Dr. Michael	Bürgermeister	Mitglied
Haupt, Mag. Herbert	Vizekanzler	Mitglied

Holzinger, Univ.Prof. Dr. Gerhart	Mitglied des Verfassungsgerichtshofes	Mitglied
Hösele, Prof. Herwig	Bundesrat	Mitglied
Jabloner, Univ.Prof. Dr. Clemens	Präsident des Verwaltungsgerichtshofes	Mitglied
Klasnic, Waltraud	Landeshauptmann	Mitglied
Konecny, Prof. Albrecht	Mitglied des Bundesrates	Mitglied
Korinek, Dr. Karl	Präsident des Verfassungsgerichtshofes	Mitglied
Kostelka, Dr. Peter	Volksanwalt	Mitglied
Leitl, Dr. Christoph	Präsident der Wirtschaftskammer Österreich	Mitglied
Lengheimer, DDr. Karl	Landtagsdirektor	Mitglied
Lichtenberger, Dr. Evelin	Abgeordnete zum Nationalrat	Mitglied
Mader, Prof. Ing. Helmut	Landtagspräsident	Mitglied
Matzka, Dr. Manfred	Sektionschef	Mitglied
Mayer, Univ.Prof. DDr. Heinz		Mitglied
Mayrhofer, Dr. Elfriede	Bezirkshauptfrau	Mitglied
Mödlhammer, Helmut	Präsident des Österreichischen Gemeindebundes	Mitglied
Nagl, Mag. Siegfried	Bürgermeister	Mitglied
Niessl, Hans	Landeshauptmann	Mitglied
Öhlinger, Univ.Prof. Dr. Theo		Mitglied
Petrovic, Dr. Madeleine	Landtagsabgeordnete Klubobfrau	Mitglied
Pfeifenberger, Dr. Michaela	Polizeivizepräsidentin	Mitglied
Poier, Univ.Ass. Dr. Klaus		Mitglied
Prior, Walter	Landtagspräsident	Mitglied
Pröll, DI Josef	Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	Mitglied
Pröll, Dr. Erwin	Landeshauptmann	Mitglied
Pühringer, Dr. Josef	Landeshauptmann	Mitglied
Rack, Univ.Prof. Dr. Reinhard	Mitglied des Europäischen Parlaments	Mitglied

Raschauer, Univ.Prof. Dr. Bernhard	Bundeskomitee Freie Berufe Österreichs	Mitglied
Rzeszut, Dr. Johann	Präsident des Obersten Gerichtshofes	Mitglied
Sausgruber, Dr. Herbert	Landeshauptmann	Mitglied
Schausberger, Dr. Franz	Landeshauptmann	Mitglied
Scheibner, Herbert	Klubobmann	Mitglied
Schnizer, Dr. Johannes	Parlamentsrat	Mitglied
Schüssel, Dr. Wolfgang	Bundeskanzler	Mitglied
Schwarzböck, Ök.Rat Rudolf	Präsident	Mitglied
Specht, Dr. Leo	Rechtsanwalt	Mitglied
Stoisits, Mag. Terezija	Abgeordnete zum Nationalrat	Mitglied
Strasser, Dr. Ernst	Bundesminister für Inneres	Mitglied
Tumpel, Mag. Herbert	Präsident der Bundesarbeitskammer	Mitglied
van Staa, DDr. Herwig	Landeshauptmann	Mitglied
Verzetnitsch, Friedrich	Präsident des Österreichischen Gewerkschaftsbundes	Mitglied
Vögerle, Bernd	Vizepräsident des Österreichischen Gemeindebundes	Mitglied
Voith, Dr. Günther	Vorsitzender des Rechtspolitischen Ausschusses der Industriellenvereinigung	Mitglied
Wiederin, Univ.Prof. Dr. Ewald		Mitglied
Wittmann, Dr. Peter	Abgeordneter zum Nationalrat	Mitglied
Wutscher, Mag. Werner	Generalsekretär im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	Mitglied
Wutte, Dr. Klaus	Landtagsabgeordneter Klubobmann	Mitglied

Quelle: Büro des Österreich-Konvents

Ausschüsse des Österreich-Konvents

Der Österreich–Konvent hat am 10. Juli 2003 zehn Ausschüsse gebildet, in denen Themen vorbereitet werden. In der Sitzung vom 25. Juli 2003 hat der Konvent die Vorsitzenden und die Zusammensetzung für neun der zehn Ausschüsse beschlossen. Die Stellvertreter/innen der Vorsitzenden stellen einen Vorschlag des Präsidiums dar; die Ausschüsse können diesem Vorschlag folgen oder eine andere Wahl treffen. Die Mitglieder und Funktionen für den Ausschuss 10 – Finanzverfassung werden zu einem späteren Zeitpunkt eingesetzt.

Ausschuss 1 – Staatsaufgaben und Staatsziele (16 Mitglieder)

Umfassende Analyse der Staatsaufgaben und der Frage staatlicher Kernaufgaben. Frage eines umfassenden Kataloges von Staatszielen in der Bundesverfassung.

Univ.-Prof. DDr. Heinz MAYER, Vorsitzender
Univ.-Prof. Dr. Bernhard RASCHAUER, Vorsitzender-Stellvertreter
Manfred DÖRLER
Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian FUNK
Elisabeth GEHRER
Dr. Michael HÄUPL
Mag. Herbert HAUPT
Waltraud KLASNIC
Dr. Evelin LICHTENBERGER
Univ.-Prof. Dr. Theo ÖHLINGER
Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK
Dr. Leo SPECHT
Friedrich VERZETNITSCH
Dr. Günther VOITH
Dr. Peter WITTMANN
Dr. Klaus WUTTE

Ausschuss 2 – Legistische Strukturfragen (11 Mitglieder)

Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Inkorporierung von Verfassungsgesetzen und Verfassungsbestimmungen in die neue Bundesverfassung (einschließlich der Vorgangsweise zur Vermeidung der zahlreichen nur in der österreichischen Verfassungspraxis bekannten "Verfassungsbestimmungen" zur Verfassungsdurchbrechung); anschließend Klärung der Frage des juristischen Schicksals jener Verfassungsgesetze und Verfassungsbestimmungen, die nicht in die neue Bundesverfassung inkorporiert werden, sowie jener Bestimmungen des geltenden Bundes–Verfassungsgesetzes (z.B. solcher operationalen Inhalts), die nicht in die neue Bundesverfassung übernommen werden.

Univ.-Prof. Dr. Karl KORINEK, Vorsitzender
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN, Vorsitzender-Stellvertreter
Univ.-Prof. Dr. Peter BÖHM
Univ.-Prof. Dr. Clemens JABLONER
Dr. Peter KOSTELKA
Univ.-Prof. Dr. Theo ÖHLINGER
Univ.-Ass. Dr. Klaus POIER
Dr. Erwin PRÖLL
Dr. Herbert SAUSGRUBER
Dr. Johannes SCHNIZER
Ökonomierat Rudolf SCHWARZBÖCK

Ausschuss 3 – Staatliche Institutionen (16 Mitglieder)

Aufgabenbereich: Aufbau des Staates (Bund, Länder, Gemeinden, Selbstverwaltung), Wahlen, Verfassungsautonomie, Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips sowie der EU-Rechtssetzung.

Univ.-Prof. Dr. Gerhart HOLZINGER, Vorsitzender
Dr. Ulrike BAUMGARTNER-GABITZER, Vorsitzender-Stellvertreterin
Dr. Maria BERGER
Ing. Georg GRIESSNER
Dr. Jörg HAIDER
Johann HATZL
Prof. Herwig HÖSELE
Prof. Albrecht KONECNY
Dr. Manfred MATZKA
Univ.-Prof. DDr. Heinz MAYER
Dr. Elfriede MAYRHOFER
Helmut MÖDLHAMMER
Mag. Siegfried NAGL
Dr. Madeleine PETROVIC
Dr. Michaela PFEIFENBERGER
Bernd VÖGERLE

Ausschuss 4 – Grundrechtskatalog (12 Mitglieder)

Erarbeitung eines Grundrechtekatalogs (Grundrechte, Bürgerinnen- und Bürgerrechte, Persönlichkeitsschutz) unter Bedachtnahme aller einschlägigen nationalen, internationalen und europäischen Regelungen.

Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian FUNK, Vorsitzender
Herbert SCHEIBNER, Vorsitzender-Stellvertreter
Dr. Maria BERGER
Prof. Christine GLEIXNER
Univ.-Prof. DDr. Christoph GRABENWARTER
Prof. Ing. Helmut MADER
Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK
Dr. Johann RZESZUT
Mag. Terezija STOISITS
Dr. Ernst STRASSER
Mag. Herbert TUMPEL
Friedrich VERZETNITSCH

Ausschuss 5 – Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (16 Mitglieder)

Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Kataloges von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union.

Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER, Vorsitzender
Dr. Madeleine PETROVIC, Vorsitzender-Stellvertreterin
Dr. Ulrike BAUMGARTNER-GABITZER
Mag. Renate BRAUNER
Dieter EGGER
Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian FUNK
Univ.-Prof. Dr. Gerhart HOLZINGER
Prof. Albrecht KONECNY
Dr. Christoph LEITL
Walter PRIOR
Dr. Erwin PRÖLL
DI Josef PRÖLL
Dr. Franz SCHAUSBERGER
Herbert SCHEIBNER
Univ.-Prof. Dr. Ewald WIEDERIN
Dr. Klaus WUTTE

Ausschuss 6 – Reform der Verwaltung (15 Mitglieder)

Vollzugskompetenzen und Struktur der Organe der Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des effizienten Mitteleinsatzes, der Transparenz, der Bürgerinnen- und Bürgernähe (insbesondere Partizipation) sowie der Entwicklung des E-Government (Strukturen und Ressourcen einschließlich Personal).

Mag. Werner WUTSCHER, Vorsitzender
Dr. Johannes SCHNIZER, Vorsitzender-Stellvertreter
Elisabeth GEHRER
Dr. Michael HÄUPL
Mag. Herbert HAUPT
Univ.-Prof. Dr. Clemens JABLONER
Waltraud KLASNIC
Dr. Manfred MATZKA
Hans NIESSL
Dr. Michaela PFEIFENBERGER
Dr. Josef PÜHRINGER
Dr. Wolfgang SCHÜSSEL
Ökonomierat Rudolf SCHWARZBÖCK
Bernd VÖGERLE
Dr. Peter WITTMANN

Ausschuss 7 – Strukturen besonderer Verwaltungseinrichtungen (11 Mitglieder)

Regulatoren und sonstige unabhängige Behörden (exklusive UVS, UBAS und Art. 133 Z 4 B-VG-Behörden), Selbstverwaltung (exklusive Gemeinden), ausgegliederte Rechtsträger und sonstige Privatwirtschaftsverwaltung.

Dr. Manfred MATZKA, Vorsitzender
Univ.-Prof. Dr. Peter BÖHM, Vorsitzender-Stellvertreter
Dr. Christoph LEITL
Dr. Elfriede MAYRHOFER
Hans NIESSL
DI Josef PRÖLL
Dr. Franz SCHAUSBERGER
Dr. Leo SPECHT
Mag. Herbert TUMPEL
DDr. Herwig VAN STAA
Dr. Günther VOITH

Ausschuss 8 – Demokratische Kontrollen (11 Mitglieder)

Einrichtungen einer effizienten und effektiven Kontrolle im Bereich von Bund, Ländern und Gemeinden: Rechte der Parlamente einschließlich der Minderheitsrechte (z.B. Untersuchungsausschüsse), Rechnungshöfe und Volksanwaltschaften, Frage der Amtsverschwiegenheit, Instrumente der direkten Demokratie.

Dr. Peter KOSTELKA, Vorsitzender
Herwig HÖSELE, Vorsitzender-Stellvertreter
Manfred DÖRLER
Dieter EGGER
Prof. Christine GLEIXNER
Johann HATZL
Prof. Albrecht KONECNY
Dr. Evelin LICHTENBERGER
Prof. Ing. Helmut MADER
Univ.-Ass. Dr. Klaus POIER
Walter PRIOR

Ausschuss 9 – Rechtsschutz, Gerichtsbarkeit (12 Mitglieder)

Einrichtung eines effizienten und effektiven Rechtsschutzes unter dem Gesichtspunkt bürgerinnen- und bürgernaher Entscheidungen: Ordentliche Gerichtsbarkeit, Gerichtshöfe öffentlichen Rechts, Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern, Sondersenate.

Univ.-Prof. Dr. Herbert HALLER, Vorsitzender
Univ.-Prof. Dr. Clemens JABLONER, Vorsitzender-Stellvertreter
Mag. Renate BRAUNER
Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian FUNK
Univ.-Prof. DDr. Christoph GRABENWARTER
Univ.-Prof. Dr. Gerhart HOLZINGER
Univ.-Prof. Dr. Karl KORINEK
DDr. Karl LENGHEIMER
Univ.-Prof. Dr. Bernhard RASCHAUER
Dr. Johann RZESZUT
Dr. Johannes SCHNIZER
Mag. Terezija STOISITS

Ausschuss 10 – Finanzverfassung

Reform der Finanzverfassung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung und eines bedarfsgerechten Finanzausgleichs.

Quelle: Büro des Österreich-Konvents

Autorenverzeichnis

Alexander Ceh
Student der Rechtswissenschaften an der Universität Graz, Bezirksrat in Graz-Liebenau, Projektmanager des „Weiß-grünen-Sozialplans“

Thomas Einwallner
Landesobmann und Bundesobmannstellvertreter der Jungen ÖVP

Mag. Christopher Drexler
LAbg., Klubobmann des Landtagsklubs der Steirischen Volkspartei, Stellvertretendes Mitglied des Österreich-Konvents

Mag. Kristina Edlinger-Ploder
Landesrätin für Jugend und Generationen, Schulen und Wissenschaft in der Steiermark

Mag. Iris Eisenberger
Universitätsassistentin am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien

Dr. Franz Fiedler
Rechnungshofpräsident, Vorsitzender des Österreich-Konvents

Dr. Heinz Fischer
Zweiter Nationalratspräsident, Stellvertretender Vorsitzender des Österreich-Konvents

Michael Frank
Auslandskorrespondent der „Süddeutschen Zeitung“ in Wien

Dr. Gilbert Frizberg
Vizepräsident der Wirtschaftskammer Steiermark

Dr. Eva Glawischnig
NAbg., Stellvertretende Bundessprecherin der Grünen, Mitglied des Präsidiums des Österreich-Konvents

DDr. Christoph Grabenwarter
o.Univ.Prof. am Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Universität Graz, Mitglied des Österreich-Konvents

Dr. Elisabeth Hödl
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Rechtsanwaltskanzlei „Eisenberger&Herzog“ in Graz

Prof. Herwig Hösele
Präsident des Bundesrates a.D., Mitglied des Bundesrates, Mitglied des Österreich-Konvents

Dr. Andreas Khol
Erster Präsident des Nationalrates, Mitglied des Präsidiums des Österreich-Konvents

Waltraud Klasnic
Landeshauptmann der Steiermark, Mitglied des Österreich-Konvents

Dr. Karl Korinek
Präsident des Verfassungsgerichtshofs, o.Univ.Prof. am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien, Mitglied des Österreich-Konvents

Hermann Kröll
Präsident des Steiermärkischen Gemeindebundes, Erster Vizepräsident des Österreichischen Gemeindebundes, Bürgermeister von Schladming

Dr. Manfred Lind
Leiter der Abteilung 1, Landesamtsdirektion (Präsidium), der Steiermärkischen Landesregierung

Dr. Reinhold Lopatka
Generalsekretär der ÖVP, NAbg.

Mag. Bernd Lunglmayr
Geschäftsführer der Bundesjugendvertretung

Dr. Josef Marko
Bezirkshauptmann von Feldbach

Dr. Marlies Meyer
Mitarbeiterin im Grünen Parlamentsklub, Referentin für Umweltrecht

Mag. Siegfried Nagl
Bürgermeister der Stadt Graz, Mitglied des Österreich-Konvents

Angela Orthner
Erste Präsidentin des Oberösterreichischen Landtages, Stellvertretende Vorsitzende des Österreich-Konvents

Alfred Payrleitner
Freier Publizist, ständiger Kolumnist der Tageszeitung „Kurier“

Mag. Judith Pfeifer
Freie Journalistin und Autorin; Leiterin der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesjugendvertretung.

Dr. Wilhelm Plauder
Leiter der Abteilung 2, Organisation, der Steiermärkischen Landesregierung

Dr. Klaus Poier
Universitätsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Universität Graz, Mitglied des Österreich-Konvents

Mag. Albert Posch
Vertragsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Universität Graz

Sven Pöllauer
Geschäftsführer der Grazer Volkspartei

Dr. Reinhard Rack
Univ.Prof. am Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre der Universität Graz, Mitglied des Europäischen Parlaments, Mitglied des Österreich-Konvents

Dr. Bernd Schilcher
o.Univ.Prof. i.R. am Institut für Zivilrecht, Ausländisches und Internationales Privatrecht der Universität Graz

Dr. Andreas Schnider
Univ.Doz., Landesgeschäftsführer der Steirischen Volkspartei, Mitglied des Bundesrates

Johann Seitinger
Landesrat für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt, Nachhaltigkeit, Wasser und Natur und Wohnbau in der Steiermark

Dr. Werner Tessmar-Pfohl
Vizepräsident der Industriellenvereinigung, Alleinvorstand der Sattler AG, Graz

DDr. Burkhard Thierrichter
Bezirkshauptmann von Graz-Umgebung

Dr. Engelbert Washietl
Chefredakteur der Tageszeitung „WirtschaftsBlatt“

Dr. Gerhart Wielinger
Landesamtsdirektor, Univ.Prof., Vorsitzender des Universitätsrates der Universität Graz

Werner Wurzbach
Bezirkshauptmann von Knittelfeld

Mag. Edith Zitz
LAbg. der Grünen der Steiermark

Wissenschaftlicher Beirat

Univ.-Prof. Dr. Bernd Schilcher (Vorsitzender)
Univ.-Prof. Dr. Manfred Prisching (stv. Vorsitzender)
Univ.-Prof. Dr. Norbert Pucker (stv. Vorsitzender)
Univ.-Prof. Dr. Kurt Salamun (stv. Vorsitzender)
Univ.-Prof. Dr. Alfred Ableitinger
Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Benedek
Univ.-Prof. Dr. Franz Jeglitsch
Prof. Dr. Renate Kicker
Univ.-Prof. Dr. Grete Walter-Klingenstein
Prof. Dr. Karl A. Kubinzky
Univ.-Prof. Dr. Yvonne Luisi-Weichsel
Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mantl
Univ.-Prof. Dr. Franz Marhold
Hon.-Prof. Dr. Bernhard Pelzl
Univ.-Prof. Dr. Johannes W. Pichler
Univ.-Prof. Dr. Walter Pieringer
Univ.-Ass. Dr. Klaus Poier
Univ.-Prof. Dr. Reinhard Rack
Univ.-Prof. Dr. Wolf Rauch
Univ.-Prof. DDr. Willibald Riedler
Mag. Wolfgang Schinagl
Univ.-Prof. DDr. Gerald Schöpfer
Univ.-Prof. DDr. Ota Weinberger
Univ.-Prof. Dr. Kurt Weinke
Univ.-Prof. Dr. Heimo Widtmann
Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Zach

Im Politicum 93, das der Lebenschance Bildung gewidmet war, sind leider in der Wiedergabe des Beitrages von Frau Jeannette von Ratibor sinnstörende Fehler aufgetreten. Wir bedauern dies und drucken daher den Beitrag nochmals.

„Die Zukunft bilden" – ein Beitrag von The Boston Consulting Group zur Bildungsdebatte

Jeannette von Ratibor

Dass PISA nicht nur ein Reiseziel ist, weiß die Öffentlichkeit spätestens seit Dezember 2001. Lange vor der PISA-Debatte hat die strategische Unternehmensberatung The Boston Consulting Group (BCG) mit ihrem Projekt business@school aktiv Verantwortung im Bildungssektor übernommen. Der Schulwettbewerb vermittelt mehr als 1.000 Gymnasiasten in Deutschland und Österreich praxisnah Wirtschaftswissen und Schlüsselqualifikationen. Auf den Erfahrungen von business@school aufbauend beschäftigt sich die BCG-Studie „Die Zukunft bilden" mit den Anforderungen der Wirtschaft an die Ausbildung zukünftiger Mitarbeiter und entwickelt Konzepte für die Schule der Zukunft. Auch wenn die Studie die Frage nach der Schulbildung und Qualifikation aus Sicht der Wirtschaft und mit Blick auf die gymnasiale Oberstufe beantwortet, sind die Ergebnisse doch aussagekräftig und auf andere gesellschaftliche Bereiche übertragbar, in denen ähnliche Fähigkeiten gefordert sind.

Die Bildungsqualifikationen der Moderne

Wer Stellenanzeigen studiert, findet Stichworte wie „Teamfähigkeit und gute kommunikative Fähigkeiten", „unternehmerisches Denken", „Kreativität" oder „analytische Stärken". Fähigkeiten, die im Rahmen des normalen Schulunterrichts nur wenig gefordert und trainiert werden. Mit der Studie hat BCG den Versuch unternommen, die Anforderungen der Wirtschaft an den Mitarbeiter von morgen und damit auch an die Ausbildung unserer Schüler von heute zu formulieren. Die Erkenntnisse aus Interviews mit 80 Führungskräften der Wirtschaft werden dabei auf die Formel „W + E3" gebracht: Wissen gepaart mit Energie, Engagement und Eigeninitiative. Ergebnis der neuen „Relativitätstheorie" ist der „gestaltende Mitarbeiter". Betrachtet man die Anforderungen der Wirtschaft genauer, so ergeben sich interessante Parallelen zum klassischen Bildungsideal, aber auch zu den Ansprüchen an einen „modernen und mündigen Staatsbürger".
Um die Kernfähigkeiten am Arbeitsplatz der Zukunft differenzierter betrachten zu können, reihen sich in einem Kompetenzraster (siehe Abb. 1) rund um den Kern aus „W + E3" insgesamt 23 Fähigkeiten, die sich grob in Persönlichkeitsmerkmale, individuelle Fähigkeiten und interpersonelle Fähigkeiten unterteilen lassen. Die Studie nimmt dabei eine Priorisierung vor und stellt auf Basis der Interviews eine Rangliste der Top-10-Fähigkeiten eines „gestaltenden Mitarbeiters" auf, die in einem zweiten Schritt zu Idealtypen geclustert werden.

Abbildung 1

Auch wenn diese Idealtypen in ihrer Reinform nicht nachgefragt werden, spannen sie einen Rahmen, in dem die Mitarbeiterprofile von morgen abgebildet werden können. Der Wunschmitarbeiter lässt sich im Spannungsfeld der vier Pole „Macher, Analytiker, Integrator, Erfinder" charakterisieren. Am meisten nachgefragt ist der „kluge Macher," der analytische Stärke mit hoher Umsetzungsorientierung verbindet. Mitarbeiter, die komplexes Wissen verarbeiten, darauf aufbauend Entscheidungen treffen und auch konsequent umsetzen, sind eine knappe Ressource. Da „kluge Macher" in der Lage sein müssen, andere Menschen zu überzeugen und zu motivieren, werden von ihnen Integrationsfähigkeiten verlangt.

Branchenspezifische Analyse

Die Studie untersucht auch die strategischen Erfolgsfaktoren in einzelnen Branchen und entwickelt davon ausgehend sieben Profile des „Mitarbeiters von morgen“. Interessant ist, dass hier weniger die Branche als die Funktion, die der Mitarbeiter im Unternehmen ausfüllt, für das Profil entscheidend ist. Stellvertretend sei hier der „integrative Umsetzer“ beschrieben, der in zukunftsorientierten Marketing- und Vertriebsabteilungen wichtig sein wird. Hier gilt es, den Kunden zu kennen, Kundeninformationen zu generieren, zu sammeln und zu verarbeiten sowie den Kunden an das Unternehmen zu binden, indem etwa schon die Produktentwicklung entsprechend ausgerichtet wird. Fähigkeiten, die in den Medien genauso gefragt sind wie in der Versicherungs- oder Telekommunikationsbranche.

Abbildung 2

Schlüsselqualifikationen trainieren

Weniger die Branche als vielmehr die Unternehmensfunktion, in der sich der Mitarbeiter wieder findet, ist also maßgeblich für das geforderte Fähigkeitenprofil. Deshalb fordert die Studie keine branchenspezifische Ausbildung, sondern ein Training von Schlüsselqualifikationen, die branchenübergreifend relevant sind. Die Basis für diese Qualifikationen wird, das zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, bereits in der Grundschulzeit gelegt. Im Alter von zehn bis achtzehn Jahren werden diese Fähigkeiten bei Jugendlichen ausdifferenziert. Die Schule leistet deshalb einen Beitrag für die Ausbildung zukünftiger Mitarbeiter, der später kaum aufzuholen ist. Leider kommen Schlüsselqualifikationen wie vernetztes Denken oder Überzeugungskraft im regulären Unterricht zu kurz. Die Studie „Die Zukunft bilden“ empfiehlt einerseits, dass Schulen sich öffnen und – neben der wichtigen Wissensvermittlung – die Projektarbeit in Kooperation mit externen Partnern ausbauen, um Qualifikationen zu trainieren und die Persönlichkeitsentwicklung zu fördern.

Stärkere Bedeutung des Methodenwissens

Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Schulen andererseits mehr Zeit für die Vermittlung von Methodenwissen verwenden. Ein Beispiel: Der Geschichtsunterricht sollte neben Fakten und historischen Zusammenhängen beispielsweise auch rhetorische Fähigkeiten vermitteln, die die Schüler im Rahmen von Debatten trainieren. Die stärkere Betonung der Methodik erfordert zunächst ein Umdenken in der Lehrerausbildung, die bisher vor allem auf die Wissensvermittlung gesetzt hatte. Darüber hinaus ist eine „Entrümpelung“ des Schulwesens entscheidend. Die derzeitigen Lehrplananforderungen lassen kaum Raum für Projektarbeit oder Methodenwissen; curriculare Spielräume sind deshalb notwendig. Die Schulen benötigen auch mehr finanzielle Selbstverantwortung, um beispielsweise über die Zusammensetzung des Kollegiums und damit die vorhandenen Kompetenzen selbst bestimmen zu können. Entscheidend für alle Veränderungsprozesse ist aber die Motivation. Die öffentliche Wertschätzung des Lehrerberufs muss verbessert werden und die Schulträger müssen Leistungsanreize schaffen, indem sie beispielsweise die Infrastruktur, die Lehrern zur Verfügung steht, verbessern.

Vision: Schule als geregelter Marktplatz

Lehrer haben auch in der Schule der Zukunft eine zentrale Funktion. Sie sind verstärkt gefordert, die Schüler individuell mit ihren Stärken und Schwächen wahrzunehmen. Die Studie „Die Zukunft bilden“ bietet eine Vision der Schule im Jahr 2010 an. Im Kern ist die Schule ein geregelter Marktplatz, auf dem Schüler aus Lernzielen und -methoden auswählen können, die sich in einem differenzierten Fächer- und Aktivitätenangebot widerspiegeln. Begleitet werden die Schüler bei ihrer Fächerwahl von einem Mentor, d. h. von einem Lehrer, der sie berät und ihnen regelmäßig eine Rückmeldung über die erzielten Fortschritte gibt.

Abbildung 3

Die Schulen müssen deutlich entbürokratisiert werden, um „unternehmerischen" Gestaltungsraum zu bekommen und ihre Aufgaben erfüllen zu können. Ziel sind Schulen mit einem individuellen Profil. Es geht auch darum, Best-Practice-Ansätze zu entwickeln, diese anderen Schulen zur Verfügung zu stellen und den Best-Practice-Austausch zu fördern. In einem Best-Practice-Ansatz werden gute Erfahrungen zum Leitbild einer Umgestaltung des Erziehungsalltags. Durch eine Analyse der Besten, den Erfahrungsaustausch und die Entwicklung eines speziellen Maßnahmenplans definiert jede Schule ihren individuellen Weg, um die klar festgelegten Ziele zu erreichen. Erfreulich ist, dass es heute schon Schulprojekte und -initiativen gibt, die diesen Weg gehen.

Bildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die Anforderungen richten sich nicht nur an die Schule, sondern an alle, Bildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen. Da die Wirtschaft ein hohes Interesse an dem Thema Bildung haben sollte und die Schulen Unterstützung bei der Ausweitung ihres Curriculums benötigen, sind Schule und Wirtschaft aufgerufen zu kooperieren. Die Studie konzentriert sich auf Lösungsvorschläge, die im Schulumfeld ansetzen und relativ zeitnah umgesetzt werden können. Positive Beispiele wie Debattierklubs, Schulcafés und Improvisationstheater sind bekannt – aber leider wenig verbreitet. Private, öffentliche und gemeinnützige Initiativen ebenso wie die Wirtschaft können den Schulen den dringend benötigten Erfahrungsspielraum bieten. „business@school" ist aus unserer Sicht ein Beispiel für eine gelungene Kooperation zwischen Schule und Wirtschaft. Die hohe Beteiligung an diesem freiwilligen Projekt zeigt, dass es Lehrern und Schülern keineswegs an Interesse, Engagement oder „Unternehmergeist" fehlt. Als „Plattform" verstanden, kann sich die Schule für Kooperationen öffnen und mehr praxisbezogene Lernerfahrungen ermöglichen. BCG möchte mit der Studie „Die Zukunft bilden" und mit dem Projekt „business@school" einen praxisnahen Beitrag zur laufenden Bildungsdiskussion leisten, die vor dem Hintergrund der jüngsten PISA-Ergebnisse erneut an Brisanz gewonnen hat. Der deutsche Bundespräsident Johannes Rau hat BCG für business@school im Dezember 2002 mit dem Preis „Freiheit und Verantwortung" der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft ausgezeichnet. Diese Auszeichnung sollte eine Anregung sein und zugleich andere gesellschaftliche Partner motivieren, sich ebenfalls im Bildungsbereich zu engagieren.

Politicum 94
Schriften des Steirischen Instituts für Politik und Zeitgeschichte
Oktober 2003/23. Jahrgang

Medieninhaber und Herausgeber:
Verein für steirische Politik und Zeitgeschichte
Karmeliterplatz 6, 8010 Graz
Redaktion dieser Nummer: Klaus Poier, Isabella Poier

Druck: AGATHDruck

Bestellungen: Steirisches Institut für Politik und Zeitgeschichte
Karmeliterplatz 6, 8010 Graz

ISSN 1681-7273 Politicum (Graz)