

Heinz Mayer

Die Reform der österreichischen Verfassung Zur Reform der österreichischen Bundesverfassung

Am 30. Juni 2003 hat sich im Parlament der Österreich-Konvent konstituiert, der binnen 18 Monaten eine neue „lesbare“ österreichische Bundesverfassung einschließlich eines Grundrechtskatalogs entwerfen soll. Bedenkt man, dass eine grundlegende Reform der österreichischen Verfassung seit Jahrzehnten gefordert und diskutiert wird, ist die Vorgabe für den Österreich-Konvent eine durchaus ambitionierte.

Wer die Geschichte der Verfassungsreformen der 2. Republik kennt, wird seine Erwartungen nicht zu hoch schrauben. Verfassungsfragen lassen sich meist nicht mit einem Federstrich lösen; geht es bei einer Reform der Verfassung doch immer auch und im wesentlichen um eine Reform der Machtverteilung im Staat. In der Sprache des Verfassungsjuristen bedeutet Macht gleich Kompetenz; eine Reform, die Kompetenzen vermehrt, vermehrt die Macht des betroffenen Organs in gleicher Weise wie sie diese Macht vermindert, wenn sie die Kompetenzen einschränkt. Es liegt nahe, dass derartige Reformen im Regelfall sehr schwierig umzusetzen sind. Beispiele für diese These finden sich leicht: Eine Reform des österreichischen Bundesstaates steht seit mehr als drei Jahrzehnten in den Arbeitsbüchern der Verfassungsjuristen und hat dennoch bis heute keine grundlegenden Ergebnisse gebracht. Eine Reform des österreichischen Grundrechtskataloges, der in seinem Kernbestand aus dem Jahre 1867 stammt, wurde von einer österreichischen Grundrechtsreformkommission mehr als 30 Jahre lang bearbeitet; Mitte der 60er Jahre gegründet, hat diese Kommission in den 80er Jahren – nachdem sie außerordentlich wichtige Vorarbeiten geleistet hat – ihre Tätigkeit eingestellt. Für die Neuschaffung eines österreichischen Grundrechtskataloges fehlte die politische Kraft.

Seit Jahrzehnten wird die Zersplitterung des österreichischen Verfassungsrechts – zutreffend – beklagt; *Klecatsky's* Bonmot von der „Ruinenhaftigkeit“ des österreichischen Verfassungsrechts wurde für Generationen von Juristen zum geflügelten Wort. In der Tat ist der äußere Zustand des österreichischen Verfassungsrechts erbärmlich: Neben einer Bundesverfassung, die in der 2. Republik mehr als 73 mal novelliert wurde, bestehen ca. 1000 Verfassungsbestimmungen und Verfassungsgesetze neben der Bundesverfassung, dazu kommen zahlreiche Staatsverträge mit Verfassungsbestimmungen. Mit welcher Hemmungslosigkeit die politische Macht Hand an die Verfassung legt, zeigt sich etwa daran, dass im Jahr 1994 in unmittelbarer Folge vier Verfassungsnovellen erlassen wurden, in den Jahren 1996, 1997 und 1998 je drei Verfassungsnovellen; in all diesen Jahren wurden auch zahlreiche Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen geschaffen. Dass eine derartige Dynamik dem Zustand des österreichischen Verfassungsrechts mehr als abträglich ist, wird nicht verwundern. Immer wieder wird die Verfassung aus einem Tagesbedürfnis heraus novelliert, dabei werden systematische Zusammenhänge und Grundsätze ignoriert.

Der Österreich-Konvent soll also den Weg zu einer Totalreform der österreichischen Bundesverfassung in 18 Monaten aufzeigen; das Ergebnis soll eine lesbare, schlanke

österreichische Verfassung sein. Dem Zeitgeist entsprechend wird von einer Zurückdrängung des Staates, einer Sparsamkeit des Staates und einer Effizienz der staatlichen Verwaltung gesprochen; unverkennbar ist der ökonomische Druck, der auf der Republik lastet, ein Motor der geplanten Verfassungsreform.

Voraussetzungen und Grundlagen einer Verfassungsreform

Wer eine Reform der Verfassung will, muss sich zunächst über die Funktion der Verfassung im Klaren sein; als grundlegender Teil der Rechtsordnung will die Verfassung die Austragung der in einer Gesellschaft vorhandenen Interessensgegensätze ordnen. Mit den Regeln des Rechts wird die Frage beantwortet, welche Interessen in welchem Ausmaß und in welcher Weise durchgesetzt werden dürfen und welche Interessen hinten zu stehen haben. Die Erfahrung zeigt, dass die Erlassung von ordnenden Regelungen allein nicht ausreicht. Menschliche oder gesellschaftliche Interessen drängen auf Durchsetzung; steht dem die Ordnung des Rechts entgegen, ist die Bereitschaft, dieses Recht zu brechen, meist groß. Es ist daher notwendig die Durchsetzung des Rechts zu regeln. Nur damit kann es gelingen, die nackte Gewalt als Mittel der Durchsetzung von Interessen zurückzudrängen.

Eine der wesentlichen Konsequenzen eines modernen Staates ist, dass den Mitgliedern des Gemeinwesens die Ausübung von Gewalt zur Durchsetzung eigener Interessen untersagt wird; das Gewaltmonopol liegt beim Staat. Dieser – und nur dieser – ist befugt, soweit dies zur Durchsetzung des Rechts erforderlich ist, gegen Menschen Zwang auszuüben. Kann man damit Zwang und Gewalt aus einer Gesellschaft auch nicht zur Gänze eliminieren, so kann man sie doch auf ein Mindestmaß zurückdrängen. Die Ordnung des Rechts ist damit eine Ordnung der Freiheit besonders für den Schwachen. Dieser ist in besonderer Weise auf den Staat angewiesen. Das Recht schützt ihn und seine Interessen gegen die Allmacht des Starken. Die Kehrseite ist freilich die, dass der Starke Rechtsregelungen als Beschränkung erlebt. Dies gilt für den Bürger genauso wie für die politischen Machthaber. Das Ausmaß der Bereitschaft, sich über die Regeln der Verfassung hinwegzusetzen, ist letztlich ein Indikator für die demokratische und rechtsstaatliche Verbundenheit der politischen Machthaber.

Die rechtliche Ordnung und ihre Wirkungsweise ist freilich ambivalent: Je mehr Lebensbereiche rechtlich geregelt werden, desto mehr mischt sich der Staat in das Leben seiner Bürger ein; damit wird Freiheit zugleich geschaffen und beschränkt: Indem die Rechtsordnung die Interessen des Nachbarn im Baurecht stärkt, vergrößert sie seinen Freiraum, beschränkt aber zugleich die Durchsetzung der Interessen des Bauherrn.

Was sich im Bereich des juristischen Alltags zeigen lässt, gilt auch für das Verfassungsrecht. Je genauer die Regeln der Verfassung die staatliche Machtausübung bestimmen, desto enger wird der Gestaltungsspielraum der politischen Machthaber, gleichzeitig wird aber die Stellung der politischen Minderheit gestärkt.

Was bedeutet nun der Ruf nach einem „schlanken“ Staat, nach einer „lesbaren“ Verfassung? Soweit damit gemeint ist, dass obsolet gewordenes Verfassungsrecht beseitigt werden soll, dass Zersplitterungen des Verfassungsrechts aufgehoben und durch eine einheitliche Regelung ersetzt werden sollen, ist der Ruf nach einem „schlanken“ Staat und nach einer „lesbaren“ Verfassung selbstverständlich berechtigt. Gleichzeitig muss aber beachtet werden, dass im

„verfassungsrechtlichen Freiraum“ die einfache Parlamentsmehrheit zur Gestaltung berufen ist. Wo Schranken der Verfassung fehlen, kann die einfache parlamentarische Mehrheit ihre Gestaltungsmacht in Anspruch nehmen. Ein Zurückdrängen der Verfassung kann daher auch in vielen Fällen eine Machtverschiebung von der politischen Zweidrittelmehrheit hin zur einfachen Parlamentsmehrheit bedeuten. Die Frage, was eine Verfassung wie genau regeln soll, erfordert eine grundlegende politische Entscheidung. Weithin unbestritten scheint heute, dass das Gewaltmonopol ausschließlich beim Staat zu liegen hat; eine Privatisierung staatlicher Gewalt hat daher außer Betracht zu bleiben.

In der neueren politischen Diskussion wird das Schlagwort vom „schlanken“ Staat vor allem in Zusammenhang mit dem Bereich der sozialen Sicherheit diskutiert. Wie weit diese durch den Staat und wie weit diese durch Eigenvorsorge zu gewährleisten ist, gehört zu den Kernthemen der gegenwärtigen politischen Diskussion. Seit Jahrzehnten wird weiters kontrovers diskutiert, ob und inwieweit der Staat geeignet ist, Unternehmen zu führen.

All diese Fragen können bei einer Verfassungsdiskussion nicht ausgeklammert werden; sie sollen reflektiert werden bevor man sich zu Reformschritten entschließt. Es besteht die Gefahr, dass die gegenwärtige Verfassungsreform vor allem und in erster Linie durch ökonomischen Druck bestimmt ist. Nun kann kein Zweifel daran bestehen, dass Sparsamkeit beim Einsatz öffentlicher Mittel eines der obersten Gebote ist. Wer Mittel der Allgemeinheit verwendet, muss auch darüber Rechenschaft geben, dass er diese Mittel im Interesse der Allgemeinheit einsetzt. Gleichzeitig ist aber dringlich davor zu warnen, eine Verfassungsreform primär unter dem Diktat der leeren Kassen zu sehen. Weder gilt, dass die billigste Verfassung die beste ist, noch gilt umgekehrt, dass eine Verfassung umso besser ist je teurer sie ist. Wie viel an staatlichen Strukturen eine Gesellschaft benötigt, kann nicht allein mit ökonomischen Kriterien beantwortet werden.

Themen einer Reform der Bundesverfassung

1. Der Österreich-Konvent soll eine Verfassungsreform auf Basis der bestehenden Grundprinzipien des österreichischen Verfassungsrechts ausarbeiten. Damit ist der Rahmen weit gezogen, denn die Grundprinzipien lassen vielfach eine relativ weitgehende Gestaltungsfreiheit bestehen.

Eine Reformkommission hat sich zunächst die Frage zu stellen, in welchen Bereichen des Verfassungsrechts ein Reformbedarf besteht. Überblickt man die Wortmeldungen der letzten Jahrzehnte, so findet sich eine bunte Vielfalt von Themen, die in Erwägung gezogen werden können. Ausscheiden sollte man allerdings die Reformvorschläge, die erkennbar aus tagespolitischem Anlass vorgetragen werden. Ein solcher Vorschlag betrifft etwa die Organisation der Staatsspitze. Gelegentlich werden die Kompetenzen des Bundespräsidenten, ja sogar das Amt selbst in Frage gestellt. Ich sehe in diesem Zusammenhang keinen wirklichen Reformbedarf. Die Organisation der obersten Verwaltung des Bundes hat sich durchaus bewährt, die Macht ist an der Staatsspitze klug verteilt. In diesem Zusammenhang gilt es vor allem darauf hinzuweisen, dass die Frage der Sinnhaftigkeit eines Amtes von der Frage, wie der gegenwärtige Amtsinhaber dieses Amt ausübt, getrennt werden muss. Kritik, die sich gegen die Person des Amtsinhabers richtet, sollte nicht Anlass dafür sein, das Amt selbst oder einzelne Kompetenzen dieses Amtes in Frage zu stellen. Die zentralen Kompetenzen des Bundespräsidenten in Bezug auf die gesetzgebende Körperschaft Nationalrat wie in Bezug auf

die Bundesregierung sollten erhalten bleiben; grundlegende Änderungen in diesem Bereich sind nicht anzuraten.

2. Ein wichtiges Thema des Österreich-Konvents soll die Bereinigung des österreichischen Verfassungsrechts und Vorsorge gegen seine weitere Zersplitterung sein. Eine bloße Bereinigung ist vor allem eine technische Aufgabe; wie diese zu bewältigen ist, wurde in mehreren Studien von den Professoren *Walter* und *Novak* aufgezeigt. Hier bedürfte es nur einer Fortschreibung dieser Arbeit und einer Umsetzung der Ergebnisse. Besondere politische Brisanz ist darin nicht zu sehen.

Dies gilt freilich nicht soweit man auch an die Verhinderung einer künftigen Zersplitterung des österreichischen Verfassungsrechts denkt. Eine solche wäre unbedingt anzustreben; dazu müsste ein sogenanntes Inkorporierungsgebot verfassungsrechtlich verankert sein; dieses würde bedeuten, dass Verfassungsänderungen nur durch Änderungen in der Verfassungsurkunde selbst, nicht aber in Nebengesetzen stattfinden dürfen. Ob sich der Verfassungsgesetzgeber zu diesem Schritt aufrufen wird, ist höchst zweifelhaft; die Schaffung verfassungsrechtlicher Ausnahmen durch zahlreiche verfassungsrechtliche Sonderregelungen in einfachen Gesetzen erleichtert das tägliche politische Geschäft erheblich und ist bereits zur ständigen Gewohnheit geworden. Sie erspart sich in kritischen Fragen mit dem Inhalt der Verfassung auseinander zu setzen und einen – oft mühsamen – verfassungskonformen Weg zu finden. Es ist eben wesentlich einfacher die Verfassung zu durchlöchern, als politische Entscheidungen an einen vorgegebenen Rahmen einzupassen. Vor allem bei diesem Thema wird sich zeigen, wie ernsthaft der Wille zu einer echten Reform des Verfassungsrechts bei den politischen Machthabern verankert ist.

3. Gelegentlich wird in den letzten Jahren eine Lockerung des Legalitätsprinzips der Verfassung empfohlen. Das Legalitätsprinzip ist insbesondere im Art 18 Abs. 1 der Bundesverfassung verankert und gebietet, dass die gesamte Verwaltung wie auch die Justiz ausschließlich auf Grund der Gesetze geübt werden darf. Damit ist eine wesentliche Entscheidung für die Machtverteilung im Staat getroffen: Die Gesetzgebung ist dazu berufen, die Grundlagen für die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden und der Gerichte zu treffen; dies nicht nur in formeller Hinsicht sondern auch in inhaltlicher Hinsicht. Jede Entscheidung der genannten Behörden muss auf ein Gesetz rückführbar sein. Was bedeutet nun die Forderung nach einer Lockerung dieses Legalitätsprinzips? Sie bedeutet zunächst eine Zurückdrängung des Gesetzgebers und eine Mehrung der Macht der Verwaltung und der Gerichte. Deren Entscheidungsspielraum soll also offenbar vergrößert werden; sie sollen bei ihrer Tätigkeit nicht mehr durch den Gesetzgeber genau determiniert sein müssen. Ich kann den Sinn dieses Vorschlages nicht erkennen. Er untergräbt ein wichtiges rechtsstaatliches Gut, die Rechtssicherheit. Der Bürger wird weniger als bisher vorhersehen können, welche Entscheidung die Verwaltung in seinem Fall treffen wird. Die Verwaltung hätte einen größeren Spielraum, den sie legitimer Weise nach ihrem politischen Ermessen ausnützen kann. Die Kontrollbefugnis des Verwaltungsgerichtshofes würde damit erheblich reduziert: Sieht das Gesetz verfassungsrechtlich zulässigerweise nur einen weiten Rahmen für das Verwaltungshandeln vor, dann ist eben jede Entscheidung, die innerhalb dieses Rahmens getroffen wird, rechtmäßig.

Das gelegentlich gebrauchte Argument, eine Lockerung des Legalitätsprinzips würde die Masse der Rechtsvorschriften erheblich verringern, stimmt nur vordergründig: Was in einem konkreten

Fall rechtens ist, wäre zwar dann nicht mehr durch ein allgemeines Gesetz, sondern durch zahlreiche Einzelfallentscheidungen der Verwaltungsbehörden bestimmt. Man sollte diesem Reformvorschlag keinesfalls näher treten.

Durchaus berechtigt wären freilich Überlegungen dahingehend, wie man den Zustand der österreichischen Rechtsordnung verbessern könnte; ich meine damit die relativ desaströse Art und Weise der Gesetzgebung insbesondere des Bundes. Dies hat ihre Ursache freilich nicht im Legalitätsprinzip sondern in der Art und Weise der politischen Willensbildung; diese ist u.a. durch überhastete Vorgangsweise, wenig konzeptive Vorbereitung von Gesetzen, sorglose Außerachtlassung von Regelungssystemen, in die novellierend eingegriffen wird, gekennzeichnet. Der Österreich-Konvent wird nicht in der Lage sein, diese Ursachen zu bekämpfen; sie liegen zum Teil im Politikverständnis und im Verfassungsverständnis der politisch Handelnden begründet.

4. Wesentlicher Maßstab für das Gelingen einer echten Verfassungsreform wird auch sein, ob dem Österreich-Konvent eine Neugestaltung des Bundesstaates gelingt. Eine bundesstaatliche Struktur ist positiv, weil sie geeignet ist, partikulare Interessen zu wahren; sie ist positiv, weil sie ein Element der Gewaltentrennung bedeuten kann. Eine bundesstaatliche Struktur wird aber zur Bürde, wenn sie dazu dient, partikulare Interessen auf Kosten übergeordneter Interessen durchzusetzen. Auch die Gefahr, dass durch eine kasuistische Zersplitterung der Zuständigkeiten die Gestaltung bestimmter Lebensbereiche nicht mehr möglich ist, darf nicht vernachlässigt werden.

Wie könnte eine Neuordnung des Bundesstaates aussehen? Da das bundesstaatliche Prinzip zu wahren ist, ist die Vorentscheidung getroffen, dass die Länder jedenfalls Anteil auch an der Gesetzgebung haben müssen. Hier wäre es naheliegend, eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zu versuchen; solche Versuche hat es in der Vergangenheit mehrfach gegeben. Umfangreiche Studien haben dafür Vorarbeiten geleistet; einigermaßen befriedigende Ergebnisse konnten nicht erzielt werden. Ob dem Österreich-Konvent hier ein großer Schritt gelingen wird, ist mehr als fraglich; die Vergangenheit hat gezeigt, dass sich die Länder gegen jede Beschneidung ihrer Kompetenzen mit aller Kraft wehren. Als besonders abschreckendes Beispiel sei die Neuregelung der Kompetenzverteilung in Angelegenheiten des Vergabewesens im Jahr 2002 genannt. In einer kaum mehr nachzuvollziehenden Kasuistik hat man eine einzige Materie derart aufgesplittert auf Bund und Länder verteilt, dass allein der Text dieser Bestimmung eineinhalb A 4 Seiten umfasst. Dass die Donau, der Bodensee und der Neusiedlersee als Kompetenzschränken in der Verfassung ausdrücklich Erwähnung finden, gehört ebenso zu den Skurrilitäten des österreichischen Föderalismus, wie die Kompetenzverteilung in Angelegenheiten der Luftreinhaltung und der Abfallwirtschaft; die Beispiele ließen sich beliebig vermehren. Es darf daher nicht überraschen, dass der prominente Schweizer Journalist Beat Ammann im Jahre 2001 in der „Neuen Zürcher Zeitung“ den österreichischen Föderalismus als ein „verkorktes Gebilde“ bezeichnet hat. Dass dem Österreich-Konvent in Fragen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ein maßgeblicher Schritt zur Vereinfachung und Bereinigung der Situation gelingen kann, scheint mehr als fraglich.

Eher Aussicht könnte das Vorhaben einer Reform des Bundesrates haben. Dass die derzeitige Organisation des Bundesrates und dessen Kompetenzen seine politische Bedeutungslosigkeit bewirken, ist seit Jahrzehnten bekannt. Eine Neuordnung darf sich aber nicht nur auf eine neue

Zusammensetzung beschränken, sondern muss auch eine Neuregelung der Kompetenzen des Bundesrates überlegen.

5. Im Zusammenhang mit der Bundesstaatsdiskussion ist eine entsprechende Reform der Finanzverfassung unabdingbar. Derzeit ist die Situation so, dass der Bund – beinahe ausschließlich – die Abgaben einhebt und die Erträge über den Finanzausgleich an die Länder weiterleitet. Die Länder verfügen also über die Mittel, die sie nicht selbst vom Bürger einheben, sondern die der Bund für sie einhebt und auch politisch zu verantworten hat. Dieser Zustand ist nicht sinnvoll. Die Verantwortung für die Einnahmen gehört mit der Verantwortung über die Ausgaben gekoppelt.

6. Mit großer Skepsis ist die Forderung nach Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung zu sehen; die mittelbare Bundesverwaltung bedeutet, dass die Landesorgane unter der Leitung des Landeshauptmanns bestimmte Verwaltungsagenden des Bundes in den Ländern besorgen. Dem entspricht, dass der Landeshauptmann dabei an die Weisungen des Bundes gebunden ist und für die Erfüllung dieser Aufgaben verantwortlich ist. Unter dem Titel Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung wird eine Ausweitung der Landeskompetenzen, nämlich eine Übertragung dieser Angelegenheiten in die Landesvollziehung, begehrt. Dies würde im Ergebnis bedeuten, dass der Bund zur Gesetzgebung und die Länder zur Vollziehung zuständig sind. Dabei besteht die Gefahr, dass der Bund als zur Gesetzgebung Berufener von der täglichen Praxis der Vollziehung seiner Gesetze abgeschnitten wird und dass ihm die Kontrolle über die Vollziehung seiner Gesetze weithin entzogen wird.

7. Mit Skepsis sind auch die Forderungen nach einer erweiterten Autonomie der Landesverfassungen zu sehen; damit wird immer wieder in Verbindung gebracht, dass die Länder in ihrer Landesverfassung eine Direktwahl des Landeshauptmanns vorsehen können. Eine solche Direktwahl würde die demokratische Legitimation des Landeshauptmanns zweifellos erheblich stärken; vor einem solchen Schritt sollte jedoch eingehend diskutiert werden, wie sich eine solche Reform auf das Verhältnis zwischen Landesgesetzgebung und Landesregierung sowie auf die Zusammenarbeit in der Landesregierung auswirken wird. Dass ein direkt gewählter Landeshauptmann als Träger der mittelbaren Bundesverwaltung wohl kaum in Betracht kommen kann, sei angemerkt.

8. Im Zuge einer großen Verfassungsreform sollte endlich das Projekt der Einführung einer eigenen Landesverwaltungsgerichtsbarkeit verwirklicht werden. Dies würde nicht nur gemeinschaftsrechtlichen und menschenrechtlichen Anforderungen entsprechen, sondern könnte auch zu einer wesentlichen Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes in Wien führen. Eine solche Entlastung ist unabdingbar, soll der Individualrechtsschutz im Bereich der Verwaltung weiterhin effektiv gewährt werden. Mit der Einführung einer echten Landesverwaltungsgerichtsbarkeit wäre im Bereich des Rechtsschutzes ein großer Schritt gesetzt. Eine Neugestaltung der Kompetenzen der drei Höchstgerichte bzw. eine Neugestaltung der Abgrenzung dieser Kompetenzen zueinander sehe ich nicht als vordringlich.

9. Zum Thema Demokratiereform wird immer wieder eine Ausweitung direkt demokratischer Instrumente ins Spiel gebracht. Ich bezweifle sehr, dass diese Forderung einem wirklichen Bedürfnis entspricht. Wesentlich wichtiger erscheint mir im Bereich der Demokratiereform eine Stärkung der parlamentarischen Minderheiten und ihrer Rechte, insbesondere eine Ausweitung der parlamentarischen Kontrollrechte. Das Recht einer – allenfalls qualifizierten – Minderheit,

die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu verlangen, sollte endlich verfassungsrechtlich verankert werden.

10. Als wesentlicher Bestandteil einer Totalreform der österreichischen Verfassung wird stets auch eine Reform der Grundrechte gefordert. Von der Idee her spricht viel für diese Forderung; von den Aussichten ihrer praktischen Realisierbarkeit bin ich nicht überzeugt. Gegen die Wahrscheinlichkeit, dass dem Österreich-Konvent eine Reform der Grundrechte gelingt, spricht nicht nur die bisherige Erfahrung mit der Grundrechtsreformkommission sondern auch der Umstand, dass eine Reform der Grundrechte tief in gesellschaftspolitische Fragestellungen führt; es geht um nicht mehr und nicht weniger als um das Verhältnis des Einzelnen zum Staat. Ich sehe seit vielen Jahren in keiner der großen politischen Parteien, die diese Reform beschließen müssten, zu diesem Thema ernsthafte Überlegungen. Es scheint so zu sein, dass die Forderung nach einer Grundrechtsreform quasi zum guten verfassungspolitischen Ton gehört, dass aber eine ernsthafte Auseinandersetzung mit diesem Thema nicht erfolgt.

Schluss

Wird Österreich die Kraft haben, eine wirklich große Reform seiner Verfassung zustande zu bringen? Alles in allem halte ich große Skepsis für angebracht. Realistisch erscheint mir eine Reform in Bereichen, in denen wenig politische Kraft überwunden werden muss, wie z.B. bei der Reform des Bundesrates. Viel schwieriger erscheint mir schon eine echte Reform der Verwaltung, die auch zur längst fälligen Abschaffung der kollegialen Schulverwaltung des Bundes in den Ländern (Landes- und Bezirksschulräte) führen müsste. Ob das wirklich große Thema Bundesstaatsreform tatsächlich zu Ergebnissen führt, ist mehr als zweifelhaft.

Alles in allem ist freilich zu hoffen, dass die österreichische Verfassung auch nach ihrer allfälligen Reform eine verlässliche und stabile Grundlage für die Ausübung politischer Macht darstellt. Diese Grundlage soll möglichst präzise und klar sein und soll nicht durch schwammige Formulierungen wie Staatszielbestimmungen und Präambeln in ihrem normativen Gehalt diffus werden. Nur klare Regeln können ordnende Kraft entfalten.