

### "Konstitutioneller Moment" und Verfassungsreform: eine Einschätzung des Österreich-Konvents

Pollak, Johannes; Slominski, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pollak, J., & Slominski, P. (2005). "Konstitutioneller Moment" und Verfassungsreform: eine Einschätzung des Österreich-Konvents. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34(4), 337-349. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-99866>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Johannes Pollak / Peter Slominski (Wien)**

# „Konstitutioneller Moment“ und Verfassungsreform: Eine Einschätzung des Österreich-Konvents

*Trotz einer Vielzahl an Verfassungsänderungen, gibt es sowohl in der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur als auch in der Praxis einen Konsens, dass die österreichische Bundesverfassung einer grundlegenden Reform bedarf. Zu diesem Zweck wurde im Mai 2003 ein so genannter Österreich-Konvent eingerichtet. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, unter welchen Bedingungen bedeutende Verfassungsreformen erfolgreich sind. Als konzeptuelle Grundlage fungiert dabei Bruce Ackermans Theorie des konstitutionellen Moments. Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass der Österreich-Konvent ohne breite Anteilnahme der BürgerInnen installiert wurde und somit keinen konstitutionellen Moment im Sinne Ackermans ausgelöst hat.*

*Keywords: konstitutioneller Moment, Bruce Ackerman, Österreich-Konvent, Verfassungspolitik  
constitutional moment, Bruce Ackerman, Austrian Convention, constitutional politics*

## 1. Einleitung

Nach etwas mehr als 18 Monaten präsentierte der Österreich-Konvent am 28. Jänner 2005 seinen 1200-seitigen Bericht (1/ENDB-K)<sup>1</sup> zur Reform der österreichischen Bundesverfassung. Seitdem ist es eigentümlich still geworden um das „Jahrhundertprojekt“ (z. B. Eberhard 2003). Vorläufig letzter Akt in der langen Geschichte der österreichischen Verfassungsreformbestrebungen war die Konstituierung des „Besonderen Ausschusses des Nationalrates zur Vorbereitung des Berichts des Österreich-Konvents“. Die Wahl von Nationalratspräsident Andreas Khol zum Ausschussvorsitzenden und des Freiheitlichen Herbert Scheibner zum Stellvertreter stieß bei den beiden Oppositionsparteien auf wenig Verständnis. Sozialdemokraten und Grüne weigerten sich in dieser konstituierenden Sitzung, Funktionsträger (Obmannstellvertreter, Schriftführer) namhaft zu machen, da Letztere den Bericht des Konvents im Verfassungsaus-

schluss diskutieren wollten und Erstere sich generell mit dem Zustandekommen des Besonderen Ausschusses unzufrieden zeigten.<sup>2</sup> Es scheinen somit alle Voraussetzungen gegeben, dass die Ergebnisse des Österreich-Konvents in die lange Ahnengalerie gescheiterter Reformbestrebungen eingehen werden.

Über die Notwendigkeit einer Reform der österreichischen Bundesverfassung besteht in der wissenschaftlichen Literatur wenig Zweifel. Zwar gibt es Stimmen aus Wissenschaft und Politik, die primär die positiven Facetten der geltenden Verfassung hervorheben. Beispielsweise bezeichnete Heinz Fischer (1985, 8) die Verfassung als „geachtete und beachtete Grundnorm“ der Republik, als „Grundgesetz, das stabil genug ist, um die Kräfte der Politik und die Dynamik des Konfliktes zu bändigen, aber auch flexibel genug,<sup>3</sup> um Bewegung zu ermöglichen“.<sup>4</sup> Oder der derzeitige SPÖ-Vorsitzende Alfred Gusenbauer (2004, 269): „Bei aller Unübersichtlichkeit und bei allen sonsti-

gen Schwächen der derzeitigen Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts sollten wir nicht vergessen, dass sie gute Dienste geleistet hat.“<sup>45</sup> Demgegenüber steht eine kritische Sicht, die seit Jahrzehnten im Zusammenhang mit der österreichischen Bundesverfassung von „Verfassungsruine“ (Klecatsky 1980, 83), vom „Verfassungsvandalismus“ (Funk 1990, 67) und von der „Verwüstung der verfassungsrechtlichen Landschaft“ (Novak 1979, 549) spricht. Verantwortlich dafür zeichnen vor allem die über 1200 Gesetze und Gesetzesbestimmungen im Verfassungsrang, die ihre Existenz politischer Taktik verdanken und die der österreichischen Bundesverfassung den Charakter eines kohärenten und identitätsstiftenden Dokuments nach über 80 Änderungen seit 1920 weitgehend nehmen. Ein Zustand, der selbst den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, Karl Korinek, in einem Interview sagen ließ: „Der formale Zustand der Verfassung ist ein großes Problem. Das Verfassungsrecht ist in mehr als tausend Verfassungsbestimmungen zersplittert, die kein Mensch mehr kennt. Ich selbst stoße immer wieder auf Probleme ...“<sup>46</sup> Nur zum Vergleich: Die amerikanische Verfassung hat einschließlich der späteren *amendments* 26 Artikel, das deutsche Grundgesetz mit Änderungen 183 Artikel.

Eine historische Rückschau zeigt, dass die überwiegende Mehrzahl an Verfassungsschöpfungen oder grundlegenden Reformen als Reaktion auf dramatische soziopolitische Entwicklungen zustande kam. Als Beispiele können die US-amerikanische Verfassung als Instrument im Kampf um die Unabhängigkeit vom britischen Mutterland ebenso wie das deutsche Grundgesetz als *Oktroi* der alliierten Befreiungsarmeen genannt werden. Österreichische Beispiele reichen von Joseph II., dessen Versuch, die Prinzipien des aufgeklärten Absolutismus durch den Gesetzes- und Behördenstaat zu realisieren, in den Worten von Brauner und Lachmayer (1987, 85) eine „tiefergehende Zäsur“ darstellt, bis zur Bundesverfassungsnovelle 1929. Obgleich es in der Zweiten Republik auch teilweise wichtige Änderungen der Bundesverfassung gab (Öhlinger 1999, 47ff.), waren große Reformvorhaben wie beispielsweise im Be-

reich der Grundrechte oder der bundesstaatlichen Organisation weit weniger erfolgreich. So wurde die 30 Jahre tagende Grundrechte-reformkommission seit Juni 1993 nicht mehr einberufen. Ein wenig erfolgreicher war die Bundesstaatsreform, konnte sie doch immerhin beanspruchen, Gegenstand eines Konsenses in den Ausschussberatungen des Nationalrates geworden zu sein. Letztlich scheiterte aber auch sie am Widerspruch der Landeshauptleute (dazu Öhlinger 1995; grundlegend Schaller/Welan 1998).

Angesichts des Scheiterns früherer Versuche, die österreichische Bundesverfassung grundlegend und nachhaltig zu reformieren, sowie der nach wie vor ungewissen Zukunft der Ergebnisse des Österreich-Konvents soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, unter welchen Bedingungen bedeutende Verfassungsreformen erfolgreich sind. Bruce Ackermans Theorie des konstitutionellen Moments liefert die konzeptuelle Grundlage und den Raster für die Analyse der Entstehungsbedingungen des Österreich-Konvents. Grundannahme ist, dass ohne konstitutionellen Moment „revolutionäre Veränderungen“ (Fiedler 2003) nicht gelingen können. Im Mittelpunkt steht also nicht die Diskussion der Ergebnisse des Konvents (dazu Bußjäger 2005; Graf/Breiner 2005), sondern der Kontext seiner Einrichtung.

## 2. Theorie des konstitutionellen Moments

Verfassungen legen die grundsätzlichen Spielregeln des politischen Prozesses fest. Sie setzen politischer Macht Grenzen und bilden einen Orientierungsmaßstab<sup>7</sup> für die Beurteilung legitimer Politik. Mit den Worten von Aristoteles (Pol. 1289a 15-20):

Denn Verfassung ist die Ordnung des Staates hinsichtlich der Frage, wie die Regierung aufgeteilt ist, welche Instanz über die Verfassung entscheidet und was das Ziel jeder einzelnen Gemeinschaft ist. Die Gesetze sind aber getrennt von den Vorschriften, die die Verfassung charakterisieren, und geben die Richtlinien, nach denen die Regierenden zu regieren und Übertretungen abzuwehren haben.

Neben den materiellen Bestimmungen einer Verfassung, insbesondere die grundsätzlichen Organisationsbestimmungen eines Staates, den Grundsätzen für die Ausübung von Staatsgewalt sowie dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft, spricht Aristoteles im zweiten Teil des vorangehenden Zitats ein weiteres Begriffsmerkmal einer Verfassung an: die Verfassung im formellen Sinn. Verfassungsnormen unterscheiden sich von anderen Rechtsnormen durch bestimmte äußere Merkmale wie vor allem ein im Vergleich zum sonstigen Recht besonderes Entstehungs- bzw. Abänderungsverfahren. Diese Charakteristika drücken nicht nur den Wunsch nach einer höheren Stabilität von Verfassungsnormen aus, sondern konstituieren zugleich auch den Rangunterschied zu einfachen Gesetzen einerseits sowie Verordnungen andererseits (Koja 1993, 105ff.). Verfassungen sind folglich grundsätzlich nicht durch einfache Mehrheiten veränderbar, sondern erfordern einen breiten Konsens der politischen AkteurInnen. Ihren Rang erlangen sie aber auch aufgrund ihrer extra-legalen Wirkung. Verfassungen sind der Inbegriff eines politischen *Telos* einer Gemeinschaft und geben an, wie dieses *Telos* erreicht werden kann. Sie sind damit Ausdruck eines Wertanspruchs und politischen Projekts: des Anspruchs Wegweiser zu einer guten Ordnung zu sein (Grimm 2004).<sup>8</sup> Ohne ein solches Ziel wird Herrschaft sinnlos (Hennis 1976). In gesellschaftlichen Normalzeiten (Kuhn 1962) wird dieser Anspruch der Ebene der „essentially contested concepts“ (Gallie 1956) entzogen. In Krisenzeiten steht alles zur Disposition. Ein Kennzeichen dafür ist nicht nur die banale Tatsache, dass die bloße Existenz von Verfassungen kaum vor dem Zerfall einer politischen Gemeinschaft schützen kann (z. B. Weimarer Verfassung), sondern auch, dass eine Verfassung alleine nicht die Integration einer Gesellschaft sichern kann. Oder in den Worten Grimms (1995, 288): Eine Verfassung benötigt soziale Grundvoraussetzungen, die sie selbst garantieren kann.

Aber kommt Verfassungen überhaupt eine Integrationswirkung zu (Haltern 1997; Sunstein 2001; Vorländer 2002)? Die Antwort hängt vom Verständnis des Staates und der Integration ab.

Mit Rudolf Smend (1955) kann der Staat als lebendige, geistige Wirklichkeit verstanden werden. Ein Ansatz, der sich explizit gegen den durch Hans Kelsen geprägten Formalismus stellte. Smend bezog sich vor allem auf die Lehre Theodor Litts, der bereits im Jahr 1926 (234ff.) schrieb: „Der Staat ist nur, weil und sofern er sich dauernd integriert.“ Kann die Verfassung einen Beitrag zur Integration leisten? Wird die Integrationswirkung lediglich einer wie immer gearteten Dignität des Verfassungstextes zugeschrieben, so ist zweifelhaft, ob sie mehr als politische Schönwetterphasen übersteht. Bedeutet Integration die Schaffung einer gemeinsamen Wertbasis, so wird ein Dokument oder der Hinweis auf ein Dokument alleine kaum ausreichen. Bedeutet Integration aber die Schaffung von gleichen Chancen politischer Teilhabe, eröffnet sie die Chance zur Verwirklichung individueller Lebensentwürfe, so kann sie sehr wohl identitätsstiftend sein. Die extra-legale Wirkung einer Verfassung kann nur eine indirekte sein: Durch die Definition der Spielregeln des politischen Wettbewerbs, die Festlegung der politischen Willensbildungsprozesse eröffnet sie einen politisch-rechtlichen Raum. In diesem Raum gelten für alle Rechtsunterworfenen dieselben Regeln. Die Teilnahme am politischen Prozess (Mokre/Pollak 1999) schließlich fördert die Ausbildung einer kollektiven Identität, einer Integration, die in der Moderne nur eine politische sein darf. Wie Grimm zu Recht anmerkt, kann die Aufgabe einer Verfassung nicht sein, Einheit zu schaffen, wo Pluralismus besteht. Sie wirkt integrierend, „wenn sie die grundlegenden Werthaltungen und Aspirationen einer Gesellschaft repräsentiert, wenn die Gesellschaft gerade in ihrer Verfassung diejenigen Vorstellungen wiedererkennt, mit denen sie sich identifiziert“ (Grimm 2004, 7). Dies kann aber nur erfolgreich sein, wenn eine von zwei Bedingungen erfüllt ist: (a) Die Werthaltungen in einer Gesellschaft zeichnen sich bereits durch große Uniformität aus. Dann ist fraglich, ob eine Integrationswirkung jenseits der Festigung existierender Werthaltungen erfolgt. (b) Die Verfassung ist durch einen hohen Grad an Offenheit, sprachlicher und struktureller Natur, gekennzeichnet. Beide sind Eigenschaften, die notwen-

dig sind, der Integrationswirkung aber wohl diametral gegenüberstehen. Notwendig, weil durch die Offenheit ein Ausmaß an Inklusion ermöglicht wird, das anders nur in einer uniformen Gesellschaft möglich wäre. Und notwendig, weil Offenheit Flexibilität erlaubt, um auf gesellschaftliche Veränderungen eingehen zu können.<sup>9</sup>

Entscheidend ist, dass die Offenheit eines Verfassungstextes den Zwang zur Interpretation hervorruft. Oftmals kann die Interpretation dem gesellschaftlichen Druck zur Neuorientierung aber nicht mehr Genüge tun. Spätestens seit Bruce Ackermans zweibändiger Studie des amerikanischen Verfassungsprozesses ist klar, dass Konstitutionalisierung im Kontext analysiert werden muss.<sup>10</sup> Methodische Grundlage ist der historische Institutionalismus, dessen wichtigster Beitrag die Betonung der Staatsautonomie ist.<sup>11</sup> Der Staat und seine Institutionen sind entscheidende Faktoren im politischen Prozess. Er ist nicht länger lediglich Arena politischen Handelns, sondern ist zentraler Akteur, in dem er Regeln, Politiken und Ziele bestimmt. Ackermans „*constitutional moments*“ bezeichnen jene, vom gewöhnlichen Gang der Politik unterschiedene Augenblicke, in denen eine Neuorientierung stattfindet. Diese sind „rare moments when political movements succeed in hammering out new principles of constitutional identity that gain the considered support of a majority of American citizens after prolonged institutional testing, debate, decision“ (Ackerman 1989, 546). Im Unterschied zu Balkin und Levinson (2001), für die revolutionäre konstitutionelle Veränderungen lediglich der Kulminationspunkt einer inkrementellen Entwicklung sind, suggeriert Ackerman auf den ersten Blick einen konvulsiven Moment, in dem sich die Kräfte der Progression der Reaktion (oder *vice versa*) entledigen. Sein Konzept der „dual democracy“ (1991, 3ff.) unterscheidet zwischen Phasen der Verfassungsentwicklung durch höchstgerichtliche Entscheidungen und exzeptionellen Momenten, in denen eine Veränderung grundlegender Prinzipien auf einer sehr breiten Basis im Volk beruht. In Letzteren sprechen die BürgerInnen mit einer Stimme, ist Politik der Ausdruck der *volonté générale*. Gravierende

soziopolitische Krisen unieren die BürgerInnen und veranlassen sie, Partikularinteressen hintanzustellen und das gemeinsame Wohl zu suchen. Klar unterschieden von solchen Momenten der „*high politics*“ sind Phasen normaler, alltäglicher Politik, die ihnen vorangehen und folgen.<sup>12</sup> Ackerman identifiziert für den US-amerikanischen Fall drei konstitutionelle Momente: die Gründung im Jahr 1787, die so genannte *Reconstruction*, die drei Verfassungszusätze nach dem Bürgerkrieg umfasste, und den *New Deal* in den 1930er Jahren. Sie etablierten ein konstitutionelles Grundgerüst für die Normalphasen der Politik. So wird der amerikanische Verfassungsprozess als eine Serie konstitutioneller Momente begriffen:

American history has been punctuated by successful exercises in revolutionary reform in which protagonists struggled over basic questions of principle that had ramifying implications for the conduct of large areas of American life (Ackerman 1991, 59).

Resultat ist eine dauerhaft veränderte politische Landschaft, sowohl im institutionellen als auch im prozeduralen Bereich (Walker 2004).

Von der Frage nach dem *Wie* von Verfassungsänderungen ist die Frage nach dem *Warum* analytisch zu unterscheiden, wenn auch ein intrinsischer Zusammenhang nicht geleugnet werden kann. Die Gründe für die Notwendigkeit konstitutioneller Reform können folgende sein: (a) Praktisch-politische Gründe: um soziostrukturellen Veränderungen Rechnung zu tragen und die Kluft zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungstext zu schließen. (b) Verfassungstheoretische Gründe: im Zuge der politischen Praxis ergibt sich, auch durch neue Aufgabengebiete des Staates oder Erfordernisse inter- und supranationalen Rechts ein Klärungsbedarf hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Land, staatlichen Institutionen etc. (c) Da Verfassungen über die Jahre ihres Bestehens auch überflüssiges Gewicht („Verfassungsschotter“) ansetzen, können Strukturbereinigungen erforderlich sein. (d) Verfassungen unflexiblen Charakters verhindern eine effiziente Ausnutzung des politischen *outputs*. Eine Reform kann unter der Ägide der

Kosteneinsparung und der Effizienzsteigerung firmieren. Und schließlich kann (e) die Forderung nach konstitutioneller Reform auch dem Wunsch nach politischem Aktionismus oder Symbolismus entspringen. Die perzipierte Dignität einer Verfassung und der Wunsch nach ihrer Veränderung lassen die Alltagspolitik verstummen, erzeugen Aufbruchstimmung und versammeln die politischen AkteurInnen um ein spezifisches Anliegen. Diese Kategorisierung lässt vermuten, dass nicht alle Veränderungen einer Verfassung auf einem konstitutionellen Moment beruhen. Ist das Ziel lediglich eine juristische Flurbereinigung, so wird die Arbeit eines Expertenausschusses genügen, Novellierungen zu erarbeiten. Hingegen wird eine Gesamtänderung sehr wohl einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion bedürfen.

Nun ist Ackermans Theorie explizit auf die amerikanische Verfassungsgeschichte zugeschnitten, wollte er doch zeigen, dass Verfassungsänderungen auch außerhalb des Rahmens, der durch den fünften Artikel der amerikanischen Verfassung vorgegeben ist, stattfinden können (Ackerman 1995). Seine Differenzierung des konstitutionellen Moments lässt sich dennoch *mutatis mutandis* grundsätzlich auf jeden Verfassungsprozess anwenden, begreift er doch den konstitutionellen Moment gerade nicht als ausschließlich konvulsiven Moment,<sup>13</sup> sondern unterteilt ihn in mehrere Phasen: (1) Signalphase, (2) Vorschlagsphase, (3) Auslösungsphase, (4) Ratifizierungsphase und schließlich (5) die Konsolidierungsphase (Ackerman 2000, 32ff.).

### 2.1. Signalphase

In der Signalphase gelingt es politischen oder gesellschaftlichen AkteurInnen, die substantielle konstitutionelle Veränderungen als wesentlichen Teil ihres politischen Programms verstehen, genügend gesellschaftliche Unterstützung hinter sich zu versammeln, um die Agenda einer Gemeinschaft zu bestimmen. Dem geht das Erkennen der Notwendigkeiten voraus, dass die gewünschten politischen Veränderungen nur auf dem Wege einer nachhaltigen Verfassungsänderung zu erreichen sind.

### 2.2. Vorschlagsphase

Die in der Signalphase generellen Vorschläge, wie sie sich z. B. in Parteiprogrammen oder Wahlkampfparolen spiegeln, müssen im Weiteren von den relevanten politischen AkteurInnen spezifiziert werden, damit sie auch Eingang in den politischen Prozess finden können. Darüber hinaus entsteht der Druck zur Operationalisierung auf Grund der Erwartungshaltung seitens der in der ersten Phase mobilisierten Öffentlichkeit. In Anlehnung an das US-amerikanische politische System betont Ackerman (1988; 1998) sowohl die Rolle der sozialen Bewegungen als auch der politischen Parteien sowie des Präsidenten. In den ersten beiden Phasen geht es somit im Wesentlichen um die Mobilisierung der Öffentlichkeit für die konstitutionelle Veränderung.

### 2.3. Auslösungsphase

Diese bereits konkretisierten Vorschläge werden entweder ausschließlich im traditionellen institutionellen Arrangement (vor allem Parlament) und/oder in eigens eingerichteten Foren (z. B. Kommission, Konvent) unter Einbindung anderer politischer AkteurInnen diskutiert und verhandelt. Üblicherweise rufen spezifische Vorschläge politischen Widerstand hervor, die mitunter in eine breite öffentliche Diskussion münden können. Gleichzeitig kann mit dieser Diskussion auch die Reaktionen der Öffentlichkeit auf die entsprechenden Vorschläge getestet werden.

Im Rahmen eines erfolgreichen konstitutionellen Moments kann man die Auslösungsphase in vier konsekutive Einzelstufen gliedern: (a) eine Art konstitutionelle Pattstellung, in der verschiedenen Institutionen angehörende politische AkteurInnen über die konkreten Vorschläge einer Verfassungsänderungen unterschiedlicher Auffassung sind; (b) eine Wahl, die in eine eindeutige Unterstützung und damit in ein Mandat für die Partei der Verfassungsreformer mündet; (c) eine daran anschließende politische Attacke der Wahlgewinner gegen diejenigen politischen AkteurInnen, die sich gegen eine Ver-

fassungsänderung gestellt haben; (d) die Kapitulation und schließlich Akzeptanz durch die ehemaligen GegnerInnen.

#### 2.4. Ratifizierungsphase

Obwohl der Begriff der Ratifikation dem kontinentaleuropäischen Verfassungsverständnis eher fremd ist und vornehmlich im Völkerrecht verwendet wird, soll er aus Gründen der konzeptuellen Kohärenz dennoch beibehalten werden. Die hier zum Ausdruck kommenden Überlegungen Ackermans beziehen sich auf die formalrechtlichen Beschlusserfordernisse, die erfüllt sein müssen, damit das gegenwärtige Bundesverfassungsrecht geändert werden kann.<sup>14</sup>

#### 2.5. Konsolidierungsphase

Der Beschluss verfassungsrechtlicher Normen sagt für sich alleine noch nichts über ihre Auswirkungen auf die politische Praxis aus. Infolgedessen muss die Stabilisierung des formalrechtlich Erreichten durch eine kontinuierliche und kohärente Anwendung durch die politischen AkteurInnen und Gerichte gewährleistet werden.

Die Überlegungen Ackermans lassen erwarten, dass nicht jedwede Änderung des Verfassungsrechts sämtliche Phasen in der gleichen Intensität durchläuft. Ist beispielsweise der Grund für die Verfassungsänderung ein technischer im Sinne der Strukturbereinigung oder der Klärung von Kompetenzen, so werden die Phasen der politischen Mobilisierung und öffentlichen Diskussion kurz ausfallen. Werden hingegen tief greifende Veränderung angestrebt, so ist zu erwarten, dass einer erfolgreichen Veränderung intensive Debatten vorausgehen. Dient die Diskussion um Verfassungsänderung etwa lediglich dem taktischen Kalkül des politischen Aktionismus, so werden auch spezifische Veränderungsvorschläge kaum über die Phase 3a hinausgehen. Im Folgenden soll die Entstehungsgeschichte des Österreich-Konvents zeigen, welche Phasen auf welche Weise durch-

laufen wurden. Da die Ergebnisse des Konvents (noch) nicht im National- und Bundesrat entsprechend der verfassungsgesetzlichen Vorschriften beschlossen wurden, können derzeit jedoch nur die ersten drei Phasen des Ackerman'schen Modells einer empirischen Untersuchung unterzogen werden.<sup>15</sup> Gezeigt werden soll, dass der Österreich-Konvent trotz ambitionierter politischer Rhetorik mangels Einbindung und aktiver Involvierung der Öffentlichkeit keinen Beitrag zu einem konstitutionellen Moment im Sinne Ackermans darstellt und sich diesbezüglich nicht nennenswert von früheren verfassungsrechtlichen Reformbestrebungen unterscheidet.

### 3. Auf der Suche nach einem österreichischen konstitutionellen Moment

Der Österreich-Konvent wurde am 2. Mai 2003 durch ein Gründungskomitee<sup>16</sup> eingerichtet, das die Zusammensetzung und die Aufgaben des Konvents festsetzte. Am 30. Juni 2003 nahm der Österreich-Konvent mit seiner ersten, konstituierenden Sitzung im Parlament in Wien seine Arbeit auf. Ziel des Konvents war es, die Bundesverfassung überschaubar, bürgernah und effizient zu gestalten. In seiner Grundsatzklärung anlässlich der konstituierenden Sitzung erklärte der Vorsitzende des Konvents, der ehemalige Präsident des Rechnungshofes Franz Fiedler, dass Österreichs geltende Verfassung „nicht mehr ... die optimalen Voraussetzungen für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ erfüllt.

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 (Fiedler 2003, 2).

Das Gründungskomitee gab dem Konvent eine zwar umfassende, aber dennoch allgemein gehaltene Liste von Zielen mit auf den Weg, die

eine nahezu vollständige Auflistung sämtlicher verfassungspolitisch relevanter Themen der vergangenen Jahrzehnte darstellte: eine Analyse der Staatsaufgaben, eine neue Kompetenzverteilung, eine Überprüfung des Verhältnisses zwischen Gesetzgebung und Vollziehung unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips, eine Überprüfung der Struktur der staatlichen Institutionen und der Grundzüge der Finanzverfassung, sowie die Einrichtung einer effizienten Kontrolle auf Bundes- und Landesebene.<sup>17</sup> Da in offiziellen Dokumenten und Stellungnahmen<sup>18</sup> immer wieder von substanziellen Reformen die Rede war, die Bewältigung des Aufgabenkatalogs eine grundlegende Änderung der österreichischen Bundesverfassung zur Folge hätte und damit eine verpflichtende Volksabstimmung, wird im Folgenden überprüft, ob der Einrichtung des Konvents, d. h. dem Entschluss zur Ausarbeitung spezifischer Vorschläge, auch eine Signalphase im Ackerman'schen Sinn vorangegangen ist.

### 3.1. Signalphase

Einen eindeutigen Beginn der Signalphase auszumachen, erscheint schwierig, da die Geschichte der österreichischen Reformbestrebungen angesichts der Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der österreichischen Bundesverfassung eine kontinuierliche ist, so dass die Auffassung vertreten werden kann, dass Verfassungsreformbestrebungen traditioneller Teil der österreichischen politischen Kultur sind (Schaller/Welan 1998). Angesichts der massiven Interessensgegensätze zwischen den beiden großen Parteien, SPÖ und ÖVP, war jedoch jeder substanzielle Reformvorschlag letztlich zum Scheitern verurteilt. Beispielhaft sei nur auf die bereits erwähnte, mehr als 30 Jahre ohne relevantes Ergebnis tagende Grundrechtreformkommission verwiesen. Oder auf das so genannte Perchtoldsdorfer Paktum vom 8. Oktober 1992 zwischen dem damaligen sozialdemokratischen Bundeskanzler Franz Vranitzky und den neun Landeshauptleuten. Allerdings blieb auch dieser Pakt Makulatur, ebenso wie die daran anschließenden Diskussionen.

Bewegung in die Debatte kam erst durch eine Initiative des ehemaligen Bundesrates Herwig Hösele, der sich 2001 mit Reformüberlegungen, in denen auch bereits die Idee einer Bundesstaats- und Föderalismuskonferenz prominent firmierte, an eine breitere Öffentlichkeit wandte. Die Idee, eine Gesamtreform der österreichischen Bundesverfassung mit Hilfe eines Konvents auszuarbeiten, knüpfte an Vorgänge an, die etwa zur gleichen Zeit im Kontext der Europäischen Union stattfanden (Khol/Konrath 2004, 564ff.). So wurde Ende des Jahres 2000 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten eine Charta der Grundrechte feierlich proklamiert, die im so genannten Grundrechtskonvent erarbeitet wurde (vgl. Wörgötter i. d. H.). Unter der Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog gelang es dem aus VertreterInnen nationaler Parlamente, nationaler Regierungen sowie RepräsentantInnen der EU-Institutionen zusammengesetzten Konvent in überraschend kurzer Zeit ein anspruchsvolles, von allen Seiten anerkanntes Dokument auszuarbeiten. Parallel dazu führten die enttäuschenden Ergebnisse der Regierungskonferenz von Nizza dazu, dass der Ruf nach einer allseits für notwendig erachteten grundlegenden Reform der Europäischen Union nicht nur immer lauter wurde, sondern dass sich auch zusehends die Auffassung durchsetzte, dass eine so anspruchsvolle Aufgabe die Kapazitäten einer Regierungskonferenz übersteigen würde und dass vielmehr ein repräsentativ breit angelegter Konvent das am besten geeignete institutionelle Instrument sei (Pollak/Slominski 2004). Während Ende März 2002 der Konvent zur Zukunft Europas seine konstituierende Sitzung abhielt, wurde zur gleichen Zeit die Idee des Österreich-Konvents vom Mitglied des Bundesrates Herwig Hösele propagiert.

Neben der Tatsache eines positiven Rückenwindes durch den Europäischen Konvent gab es aber auch objektiven Handlungsbedarf durch den EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995. Eine Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (vgl. Konrath i. d. H.) im Lichte des europäischen Subsidiaritätsprinzips,<sup>19</sup> eine Verwaltungsreform mit dem Ziel einer sinnvollen Anpassung an die supranatio-



nalen Gegebenheiten und nicht zuletzt eine Demokratiereform, um den Besonderheiten der europäischen Entscheidungsprozesse Rechnung zu tragen, ließen eine substanzielle Reform als notwendig erscheinen. Entscheidend für die Beurteilung der Qualität der Signalphase im Sinne Ackermans ist jedoch, dass namhafte Anstöße für eine grundlegende Verfassungsreform nahezu ausschließlich aus dem politischen oder (rechts-)wissenschaftlichen Establishment kamen. Abgesehen von vereinzelter medialer Berichterstattung kann eine breite Involvierung der BürgerInnen, sei es passiver oder aktiver Art, nicht festgestellt werden.

### 3.2. Vorschlagsphase

Der am 24. November 2002 zum Präsidenten des Nationalrats gewählte Andreas Khol (ÖVP) griff Höseles Idee eines Österreich-Konvents auf, nachdem zuvor auch Alfred Gusenbauer, ebenso wie die Industriellenvereinigung, Vorschläge für einen solchen Konvent präsentierten. Als turnusmäßig der Vorsitz im Bundesrat an Hösele als Vertreter der Steiermark überging, kam es im Jänner 2003 zu einem gemeinsamen Arbeitspapier mit dem Nationalratspräsidenten. Treibende Kraft in diesem letzten Anlauf zur Reform der Bundesverfassung war also die ÖVP,<sup>20</sup> wiewohl alle Parteien Vorschläge präsentierten. Wie Raschauer (2003) zu Recht bemerkt, hätte eine große Koalition eine Verfassungsrevision wohl nicht als primäre Aufgabe betrachtet, sondern hätte wie in der Vergangenheit einzelne Regelungen nach Belieben in Form eines Verfassungsgesetzes bzw. einer -bestimmung verabschiedet. Die im Jahr 2000 beginnende Koalitionsregierung zwischen ÖVP und FPÖ verfügte im Gegensatz zu den meisten früheren Bundesregierungen nicht über jene entsprechenden parlamentarischen Mehrheiten, mit deren Hilfe sie jederzeit politisch wünschenswerte Bestimmungen in Verfassungsrang „heben“ konnte, wodurch diese gleichzeitig der Kontrolle des Verfassungsgerichtshofes entzogen wurden. Im Ergebnis bedeutete dies, dass das Regieren insofern nicht auf die Verfassung Rücksicht nehmen musste, als etwaig zu

erwartende Schwierigkeiten nicht zu einer inhaltlichen Modifikation des betreffenden Gesetzes führten, sondern dasselbe Gesetz als Verfassungsgesetz oder -bestimmung beschlossen wurde. Da dies aber mit der Koalitionsregierung zwischen ÖVP und FPÖ der Vergangenheit angehörte, war und ist die derzeitige Bundesregierung in einem viel größeren Ausmaß gezwungen, ihre gesetzlichen Vorschläge auf Verfassungskonformität auszurichten. Die fehlende Identität zwischen Bundesregierung und Verfassungsgesetzgeber war jedoch im politischen System Österreichs nicht völlig neu. Waren die früheren Konstellationen<sup>21</sup> noch geprägt von einem „Nebeneinander von parlamentarisch-parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie und verbändestaatlicher Konkordanzdemokratie“ (Öhlinger 1999, 47), so weicht die seit dem Jahr 2000 im Amt befindliche Koalitionsregierung zwischen ÖVP/FPÖ von der bis dahin üblichen Praxis der sozialpartnerschaftlichen Einbindung in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ab (Tálos 2001).

Zahlreiche Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes der letzten Jahre zur so genannten „Ambulanzgebühr“ oder „Pensionsreform“ zeigten, dass die Regierung im Rahmen ihrer Reformpolitik allzu oft an verfassungsrechtliche Grenzen stieß. Aus dieser Sicht erscheint eine umfassende Verfassungsreform, die nicht zuletzt auch den Handlungsspielraum des Gesetzgebers zu erhöhen vermag, als attraktiv. Aber auch die Opposition hatte ein Interesse an der Einrichtung eines die gesamte Verfassung diskutierenden Konvents, da sie auf diese Weise Einflussmöglichkeiten auf die auch von der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren zu beachtenden rechtlichen Rahmenbedingungen erhielt.

Abgesehen von der erwähnten Tatsache, dass am 28. Februar 2002 die Eröffnungssitzung des Konvents zur Zukunft Europas stattfand und die Erfahrungen der ersten Phase des EU-Konvents sehr positiv waren, förderte auch der in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 stattfindende Nationalratswahlkampf die Einrichtung des Österreich-Konvents, da von allen politischen Parteien die Forderung nach einer „Kosten einsparenden Verwaltungsreform“ erhoben wurde.

Dennoch wäre es zu einfach, die Forderung nach Kostensenkung als auslösendes Moment der Verfassungsreformbestrebungen anzusehen. Vielmehr war diese Forderung nur ein weiterer Grund Reformen anzustreben, noch dazu, wo sich unter dem Motto „Kostensenkung und Effizienzsteigerung“ alle Parteien vereint sahen. Der Schluss „Reform der Verfassung – gesteigerte Effizienz – reduzierte Kosten“ ist zwar ein gewagter, ließ sich jedoch hervorragend politisch vermarkten. Nicht zuletzt trägt auch die offizielle Broschüre des Österreich-Konvents im Titel das Zauberwort „kostengünstig“.<sup>22</sup> Diese nicht zuletzt auch wahlkampfbedingt publikumswirksame Forderung ging jedoch nicht mit dem Ruf nach einer umfassenden Verfassungsreform einher.

Die Schwierigkeiten in der Signalphase und Vorbereitungsphase eindeutige treibende vs. beharrende Kräfte auszumachen, liegt auch in der spezifischen österreichischen politischen Kultur begründet. Zwar sahen sich alle Parteien in ihrer Forderung nach einer Reform vereint – und dies schon seit mehreren Dekaden –, dieselben Parteien waren aber genauso einig, wenn es um die Wahrung von vermeintlichen Besitzständen, vor allem auf Länderebene, ging. Verfassungsreformbestrebungen sind bisher ganz sicher nicht an der mangelnden Qualität der Vorschläge gescheitert,<sup>23</sup> sondern an der mangelnden Flexibilität der verhandelnden Parteien und an der mangelnden politischen Streitkultur (Noll 2003). Dies betrifft allerdings nicht punktuelle Reformversuche wie z. B. das Verwaltungsreformgesetz 2001, sondern lediglich Versuche einer Gesamtreform (Schilcher 2003). Der geringe Aktivierungsgrad der österreichischen Bevölkerung kann vermutlich damit erklärt werden, dass die politischen AkteurInnen keine nennenswerten Versuche unternahmen, populäre Vorschläge, wie die Schaffung einer „kostengünstigen Verwaltung“ mit den damit verbundenen Verfassungsreformen zu verknüpfen und somit die Diskussion tendenziell auf einem einigermaßen oberflächlichen Niveau belassen. Die für das Vorhandensein eines konstitutionellen Momentes notwendige Einbettung dieser oder ähnlicher – oftmals auch populistisch verzerrter Vorschläge – in eine

Reform der österreichischen Bundesverfassung wurde jedoch weitgehend unterlassen, womit die für die Vorschlagsphase wichtige Einbindung der Bevölkerung einschließlich seiner damit einhergehenden Erwartungshaltung weitgehend unterblieb.

### 3.3. *Auslösungsphase*

Da der Österreich-Konvent die Möglichkeit bot, den generellen Reformvorschlägen Substanz zu verleihen, d. h. sie zu präzisieren, und auch durch den Einbezug der Zivilgesellschaft eine breitere Diskussionsbasis zu erzielen, durchlief er auch die Auslösungsphase im Sinne Ackermans. Im Konvent wurde mittels Konsensprinzip versucht, eine Einigung in zehn Ausschüssen herbeizuführen.<sup>24</sup> Dieser Einigung gingen intensive Diskussionen in den Ausschüssen und in der Folge im Plenum voraus. Reformvorschläge gingen nicht nur von den politischen Parteien sowie den zahlreich in den Ausschüssen involvierten ExpertInnen aus. Der Österreich-Konvent ermöglichte auch zahlreichen, in unterschiedlichen Politikbereichen tätigen politischen und gesellschaftlichen Organisationen wie z. B. der IG-Kultur Österreich, Greenpeace oder Einzelpersonen, ihre Anliegen als so genannte externe Positionspapiere einzubringen.<sup>25</sup> Darüber hinaus wurden in drei Hearings insgesamt 128 VertreterInnen von 124 gesellschaftlichen Organisationen und Interessensvertretungen gehört<sup>26</sup> sowie andere (zivilgesellschaftliche) Initiativen.<sup>27</sup> Abgesehen von der Einrichtung einer dem Österreich-Konvent gewidmeten *website*, die eine Vielzahl an einschlägigen Dokumenten und wissenschaftlichen Beiträgen beinhaltete,<sup>28</sup> ermöglichten auch weit über 4000 Medienberichte<sup>29</sup> Information zur generellen Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsreform, aber vor allem zu Detailfragen wie der Verwaltungsreform, der Kompetenzverteilung etc. Es wäre allerdings vermessen, von der Existenz intensiver Medienberichterstattung schon auf eine grundlegende öffentliche Debatte über den Österreich-Konvent zu schließen. Vielmehr scheint es dem Österreich-Konvent und seinen ProponentInnen –

wie übrigens auch seinem Pendant auf europäischer Ebene – nur in sehr bescheidenem Ausmaß gelungen zu sein, die Wichtigkeit einer Reform zu kommunizieren. Auch die Tatsache, dass zivilgesellschaftliche RepräsentantInnen lediglich angehört wurden, bedeutet, dass nicht ernsthaft von einem zivilgesellschaftlichen Dialog gesprochen werden kann (vgl. Hämmerle i. d. H.). Ein solcher hätte nicht nur bereits in der Signalphase beginnen müssen, sondern hätte in Ermangelung einer signifikanten gesellschaftlichen Bewegung zumindest eine glaubwürdige Kommunikationsstrategie seitens der traditionellen Akteure der österreichischen Innenpolitik, der politischen Parteien, vorausgesetzt. Da ein entsprechendes Kommunikationskonzept nicht existierte, ist auch fraglich, inwieweit die politischen Parteien tatsächlich an einem die Öffentlichkeit einbeziehenden konstitutionellen Moment interessiert waren. Das Ergebnis einer solchen mangelnden öffentlichen Diskussion und Aufbruchstimmung wird durch die Praxis sehr deutlich gezeigt: Es ist still geworden um den Konvent – und niemanden scheint dies zu stören.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die Frage, ob der Österreich-Konvent einen konstitutionellen Moment im Sinne der Überlegungen von Ackerman darstellt, kann somit verneint werden. Damit sollen weder die Institutionalisierung des Konvents selbst noch die in diesem Rahmen stattgefundenen Arbeiten im Sinne einer Modernisierung der österreichischen Bundesverfassung klein geredet werden. Im Gegenteil: Die Arbeiten in den zehn Ausschüssen können insgesamt ebenso als wesentlicher Fortschritt gegenüber dem jetzigen Verfassungsrecht angesehen werden, wie das – zumindest ansatzweise – Bemühen, weite Teile der organisierten Zivilgesellschaft in die verfassungsrechtliche Deliberation einzubeziehen. Dennoch kann der Österreich-Konvent als ausgezeichnetes Beispiel für die überdehnten Erwartungen an einen Verfassungskonvent, der ohne entsprechende breite Anteilnahme und Diskussion installiert wurde, gelten. Ein Kon-

vent alleine macht weder eine grundlegende Verfassungsreform noch stellt er für sich genommen einen konstitutionellen Moment dar. Es gelang den (politischen) AkteurInnen weder in der Signal-, Vorschlags- noch in der Auslösungsphase, die grundlegende Verfassungsreform zu einem die BürgerInnen mobilisierenden Thema zu machen.

Die von der Politik anvisierten Ziele, die vermeintliche Aufbruchstimmung, die man vor allem durch den Konvent herstellen wollte, haben sich nicht eingestellt. Eine Lehre, die sich daraus ziehen lässt, ist, dass für eine gelungene Reform die Ausgangsbedingungen entscheidend sind. Nicht eine politische Elite oder ein Konvent schaffen den gesellschaftlichen Wunsch nach Veränderung, sondern erst aus der Mobilisierung in der Signalphase kann sich ein konstitutioneller Moment ergeben. Konstitutionelle Momente zeichnen sich nicht zuletzt auch durch die dringende Forderung nach einem neuen Verfassungsverständnis (Öhlinger 2003), nach einer fundamentalen Neuinterpretation der Frage „Wozu dient eine Verfassung?“ aus (Weber 2003). Die Diskussion dieser Frage darf jedoch kein weiterer die etatistische Grundeinstellung der österreichischen Innenpolitik widerspiegelnder Elitendiskurs sein, sondern muss die BürgerInnen in ihren Alltagswahrnehmungen erreichen. Dazu wird es notwendig sein, dass komplexe verfassungspolitische Fragen auf konkrete Alternativen herunter gebrochen und dem/der Einzelnen die jeweiligen politischen und ökonomischen Kosten einzelner Reformvorschläge kommuniziert werden. Vielleicht sollte der Reformprozess mit dieser für PolitikerInnen, Medien und BürgerInnen gleichermaßen anspruchsvollen Diskussion begonnen werden.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Die in Klammer angegebenen Sigel beziehen sich auf die Dokumentart bzw. -nummer im Österreich-Konvent. Alle Dokumente sind unter <http://www.konvent.gv.at> abrufbar.
- 2 S. Parlamentskorrespondenz Nr. 373/11.5.2005 und Nr. 576/5.7.2005.
- 3 Fischer (2003, 42) wiederholte diese Einschätzung in einem späteren Artikel.

- 4 Vgl. Schäffer et al. (1998).
- 5 Für eine weitere Position innerhalb der SPÖ s. auch Häupl (2003). Es darf jedoch vermutet werden, dass gegenwärtige Aussagen von Seiten der Oppositionsparteien, die die positiven Aspekte der geltenden Verfassung hervorheben, auch vor dem Hintergrund ihrer skeptischen Haltung gegenüber dem Entwurf des Österreich-Konvents zu sehen sind.
- 6 Interview im Standard vom 22. November 2003; angesichts dieses Befundes ist die These von der „Mandarisierung der Verfassung“ von Pelinka und Welan (2001, 95) zu relativieren. Es ist wohl eher von einer „Verselbstständigung“ der Verfassung zu sprechen.
- 7 Vgl. Adamovich/Funk (1982, 6), die dem Verfassungsrecht die Funktion einer obersten Delegations- und Maßstabsnorm zusprechen.
- 8 Vgl. dazu Preuß (1994, 25): „Verfassungen enthalten immer auch implizite Aussagen über den Charakter, die Bedeutung und die Formen der Politik.“
- 9 S. dazu etwa Heller (1983, 66); ferner auch Hennis' Warnung vor der teleokratischen Fixierung (1976).
- 10 S. dazu auch Griffin (1998).
- 11 S. dazu Nordlinger (1981); Evans et al. (1985); March/Olsen (1989).
- 12 Zur Unterscheidung zwischen „*high and low politics*“ s. etwa Jillson/Eubanks (1984).
- 13 Dennoch betont Ackerman (1999), dass konstitutioneller Wandel mit großer Geschwindigkeit vor sich gehen kann.
- 14 In Österreich bedarf es für Verfassungsgesetze bzw. in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen grundsätzlich eines erhöhten Präsenz- und Konsensquorums sowie einer ausdrücklichen Bezeichnung als Verfassungsnorm. Vgl. dazu vor allem Art 44 Abs. 1 B-VG.
- 15 Damit soll aber nicht ausgesagt werden, dass der Bericht des Österreich-Konvents nicht über die Phase 3a hinauskommen wird.
- 16 Das Gründungskomitee des Österreich-Konvents bestand aus dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler, den drei Präsidenten des Nationalrates, dem Präsidenten des Bundesrates, den Vorsitzenden der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, dem Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz, dem Vorsitzenden der Konferenz der Landtagspräsidenten, dem Präsidenten des Städtebundes und dem Präsidenten des Gemeindebundes. Zum Beschluss s. Gründungskomitee (2003).
- 17 S. dazu <http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/page/K/GL/GK.PDF#>.
- 18 S. z. B. Parlamentskorrespondenz Nr. 711/18.11.2002, Nr. 11/15.1.2003, Nr. 483/30.6.2003.
- 19 Es ist dies eine Forderung, die bereits anlässlich des österreichischen Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr 1994 erhoben wurde.
- 20 S. auch das Regierungsprogramm von Schüssel II vom 28. Februar 2003, in dem auch der Konvent eine zentrale Rolle spielt: <http://www.austria.gv.at/2004/4/7/Regierprogr28.2.03.pdf>.
- 21 Beispielsweise zu den Zeiten der ÖVP-Alleinregierung in den späten 1960er Jahren, der SPÖ-Alleinregierung in den 1970er und frühen 1980er Jahren sowie der Koalition zwischen SPÖ/FPÖ von 1983 bis 1986.
- 22 S. <http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/GL/poek.pdf>; Eberhard (2003) kritisiert die Betonung des monetären Aspekts der Verfassungsreform vehement, wird doch dadurch der Eindruck vom Staat als Unternehmer, der nur ökonomischen Erwägungen Genüge tun muss, erweckt.
- 23 Vgl. die Arbeiten von Novak/Wiesner (1994) und Walter (1994).
- 24 Dazu Blümel (2004).
- 25 Für einen umfassenden Überblick: <http://www.konvent.gv.at>; Menüpunkt: Materialien, weiter zu „Externe Positionspapiere“.
- 26 Dazu Blümel (2004, 13f.).
- 27 Z. B. Jugendkonvent (organisiert von der Bundesjugendvertretung) oder Bürgerkonvent (organisiert von der „Plattform für eine offene Politik“), s. dazu [www.jugendkonvent.at](http://www.jugendkonvent.at) bzw. [www.konvent.at](http://www.konvent.at) (Bürgerkonvent).
- 28 Obgleich der Zugang zu Informationen eine *conditio sine qua non* für die politische Aktivierung der Öffentlichkeit darstellt, kann ein „Zuviel“ an Informationsmaterial auch gegenteilige Effekte wie Unübersichtlichkeit und Intransparenz auslösen, die auch zur Paralyse der BürgerInnen führen können. Grundsätzlich zum Thema Informationsflut und deren Auswirkung auf politische Desorientierung s. etwa Winkel (2000); zur Informationsflut und deren Folgen auf die Mitwirkungsmöglichkeiten des Nationalrats am Legislativprozess der EU s. Pollak/Slominski (2003, 718f.).
- 29 Mündliche Auskunft der Parlamentsdirektion, 27. Juni 2005. S. auch <http://www.konvent.gv.at>, Menüpunkt: Quellensammlung.

## LITERATUR

- Ackerman, Bruce (1988). Transformative Appointments, in: Harvard Law Review, 101(4), 1164–1184.
- Ackerman, Bruce (1989). Constitutional Politics/Constitutional Law, in: Yale Law Journal, 99, 453–547.
- Ackerman, Bruce (1991). We the People. Foundations, Harvard.
- Ackerman, Bruce (1995). Higher Lawmaking, in: Sanford Levinson (Hg.): Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment, Princeton, 63–87.
- Ackerman, Bruce (1998). The Broken Engine of Progressive Politics, in: American Prospect, 9(38), 34–43.
- Ackerman, Bruce (1999). Revolution on a Human Scale, in: Yale Law Journal, 108(8), 2279–2349.
- Ackerman, Bruce (2000). We the People. Transformations, Harvard.

- Adamovich*, Ludwig/Bernd-Christian *Funk* (1985). Österreichisches Verfassungsrecht. Wien.
- Balkin*, Jack M./Sanford *Levinson* (2001). Understanding the Constitutional Revolution, in: *Virginia Law Review*, 87(6), 1045–1104.
- Blümel*, Barbara (2004). Österreich-Konvent – Überlegungen zur Halbzeit. Demokratiezentrum Wien. Internet: [http://www.demokratiezentrum.org/pdfs/bluemel\\_halfzeitbilanz.pdf](http://www.demokratiezentrum.org/pdfs/bluemel_halfzeitbilanz.pdf).
- Brauneder*, Wilhelm/Friedrich *Lachmayer* (1987). Österreichische Verfassungsgeschichte, Wien.
- Bußjäger*, Peter (2005). Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus, Innsbruck.
- Eberhard*, Harald (2003). Der „Österreich-Konvent“. Was kann er leisten?, in: *Journal für Rechtspolitik*, 11(2), 123–135.
- Evans*, Peter B./Dietrich *Rueschemeyer*/Theda *Skocpol* (Hg.) (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge.
- Fiedler*, Franz (2003). Eine neue Verfassung für das Österreich von Morgen. Grundsatzerklärung des Vorsitzenden des Österreich-Konvents anlässlich dessen konstituierender Sitzung am 30. Juni 2003. Internet: [http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/ZD/ks\\_rede.pdf](http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/ZD/ks_rede.pdf).
- Fischer*, Heinz (1985). Bericht über die Gedenkfeier für Hans Kelsen aus Anlaß der Enthüllung der Büste Hans Kelsens in den Arkaden der Universität Wien mit der Rede des Bundesministers Dr. Heinz Fischer, in: Robert *Walter* (Hg.): *Hans Kelsen – Ein Leben im Dienste der Wissenschaft*, Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 10, Wien, 7–9.
- Fischer*, Heinz (2003). Der Österreich-Konvent. Ein großes Projekt, in: *Forum Parlament* 1(2), 42–44.
- Funk*, Bernd-Christian (1990). Formnenmißbrauch und Verfassungsumgehung durch die Legislative. Ein Problem im Spannungsfeld von formellem und materiellem Verfassungsverständnis, in: Siegbert *Morscher*/Peter *Pernthaler*/Norbert *Wimmer* (Hg.): *Recht als Aufgabe und Verantwortung*. Festschrift für Hans R. Klecatsky, Wien, 67–83.
- Gallie*, Walter B. (1956). Essentially Contested Concepts, in: *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167–198.
- Graf*, Daniela/Franz *Breiner* (Hg.) (2005). Projekt Österreich. In welcher Verfassung ist die Republik?, Wien.
- Griffin*, Stephan M. (1998). *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, Princeton.
- Grimm*, Dieter (1995). Does Europe Need a Constitution?, in: *European Law Journal*, 1(3), 282–302.
- Grimm*, Dieter (2004). Integration durch Verfassung. Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Juli 2004, abgedruckt in: *Forum Constitutionis Europae* FCE6/04, Berlin.
- Gründungskomitee* (2003). Beschluss des Gründungskomitees vom 2. Mai 2003, Wien. Internet: [http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/zd\\_grundsaeetze.pdf](http://www.konvent.gv.at/pls/portal/docs/PAGE/K/zd_grundsaeetze.pdf).
- Gusenbauer*, Alfred (2004). Gesellschaftliche Vielfalt und politische Steuerungsfähigkeit. Zum Sinn einer Verfassungsreform, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Günther R. *Burkert-Dottolo*/Stefan *Karner* (Hg.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2003, Wien-München, 261–270.
- Haltern*, Ulrich (1997). Integration als Mythos, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts* NF, Bd. 45, 31–88.
- Häupl*, Michael (2003). Der Österreich-Konvent als Chance und Herausforderung, in: *Forum Parlament*, 1(2), 64–65.
- Heller*, Hermann (1983). *Staatslehre*, Tübingen.
- Hemis*, Wilhelm (1976). Legitimität. Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 7, 9–38.
- Jillson*, Calvin C./Cecil L. *Eubanks* (1984). The political structure of constitution making. The Federal Convention of 1787, in: *American Journal of Political Science*, 28(3), 435–458.
- Khol*, Andreas/Christoph *Konrath* (2004). Der Österreich-Konvent. Ein Beitrag zum Wandel von Verfassungspolitik in Österreich. In: Hedwig *Kopetz*/Josef *Marko*/Klaus *Poier* (Hg.): *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation*. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag. Wien/Köln/Graz, 559–588.
- Klecatsky*, Hans (1980). Bundesverfassungsgesetz und Bundesverfassungsrecht, in: Herbert *Schambeck* (Hg.): *Das österreichische Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung*, 83–110.
- Koja*, Friedrich (1993). *Allgemeine Staatslehre*, Wien.
- Kuhn*, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago.
- Litt*, Theodor (1926). *Individuum und Gemeinschaft*, Leipzig.
- March*, James G./Johan P. *Olsen* (1989). *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York.
- Mokre*, Monika/Johannes *Pollak* (1999). Europäische Kulturpolitik als Identitätspolitik. Formen, Prozesse, Resultate, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28(3), 317–332.
- Noll*, Alfred J. (2003). Braucht Österreich eine neue Verfassung? Plädoyer für eine Neukodifikation des österreichischen Verfassungsrechts, in: *Journal für Rechtspolitik*, 11(1), 7–29.
- Nordlinger*, Eric A. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard.
- Novak*, Richard (1979). Reform oder Ruin der Bundesverfassung. Zur Notwendigkeit einen formellen Bereinigung des österreichischen Verfassungsrechts, in: *Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Graz* (Hg.): *Reformen des Rechts*. Festschrift zur 200-Jahr-Feier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz, Graz, 549–560.
- Novak*, Richard/Bernd *Wieser* (1994). *Zur Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 2 Bd., Wien.
- Öhlinger*, Theo (1995). Das Scheitern der Bundesstaatsreform, in: Andreas *Khol*/Günther *Ofner*/Alfred

- Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik 94, Wien-München, 543–558.
- Öhlinger*, Theo (1999). Verfassungsrecht, Wien.
- Öhlinger*, Theo (2003). Braucht Österreich eine neue Verfassung?, in: *Journal für Rechtspolitik*, 11(1), 1–7.
- Pelinka*, Anton/*Manfried Welan* (2001). Austria Revisited. Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien.
- Pollak*, Johannes/*Peter Slominski* (2003). Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 707–729.
- Pollak*, Johannes/*Peter Slominski* (2004). The Representative Quality of EU Treaty Reform. A Comparison between the IGC and the Convention, in: *Journal of European Integration*, 26(3), 201–226.
- Preuß*, Ulrich K. (1994). Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen, Frankfurt/Main.
- Raschauer*, Bernhard (2003). Die Verfassungsrevision 2003, in: *Journal für Rechtspolitik*, 11(1), 43–46.
- Schaller*, Christian/*Manfried Welan* (1998). Demokratie- und Verfassungs(reform)-Diskussion in Österreich, Wien.
- Schäffer*, Heinz/*Walter Berka*/*Harald Stolzlechner*/*Josef Wernndl* (Hg.) (1998). Staat – Verfassung – Verwaltung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Prof. DDr. h.c. Friedrich Koja, Wien/New York.
- Schilcher*, Bernd (2003). Verfassungsreform – ein Programm?, in: *Forum Parlament*, 1(2), 49–52.
- Smend*, Rudolf (1955). Verfassung und Verfassungsrecht, in: *Rudolf Smend: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin, 119–176.
- Sunstein*, Cass (2001). *Designing Democracy. What Constitutions Do*, Oxford.
- Tálos*, Emmerich (2001). Ende der Sozialpartnerschaft. Zäsur in österreichischer Interessenpolitik, in: *Ferdinand Karhofer*/*Josef Melchior*/*Hubert Sickinger* (Hg.): *Anlassfall Österreich*, Baden-Baden, 35–45.
- Vorländer*, Hans (Hg.) (2002). *Integration durch Verfassung*, Opladen.
- Walker*, Neil (2004). After the Constitutional Moment, in: *Ingolf Pernice*/*Miguel Maduro* (Hg.): *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003-Draft of the European Convention*, Baden-Baden, 23–43.
- Walter*, Robert (1994). Überlegungen zu einer Neukodifikation des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 2 Bd., Wien.
- Weber*, Karl (2003). Möglichkeiten der Verfassungsreform, in: *Forum Parlament*, 1(2), 44–48.
- Winkel*, Olaf (2001) The Democratic Potentials of Interactive Information Technologies under Discussion – Problems, Viewpoints, and Perspectives. in: *International Journal of Communications Law and Policy*, 6, 10–25.

## AUTOREN

Johannes POLLAK. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Politische Philosophie, Geschichte der politischen Ideen, Theorien der Legitimation und politischen Repräsentation.

Kontakt: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Europäische Integrationsforschung, Prinz Eugen Strasse 8-10/2. OG, A-1040 Wien.

E-mail: [Johannes.Pollak@oeaw.ac.at](mailto:Johannes.Pollak@oeaw.ac.at)

Peter SLOMINSKI. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Europäisches Regieren, Europäisierung des Rechts.

Kontakt: Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Europäische Integrationsforschung, Prinz Eugen Strasse 8-10/2. OG, A-1040 Wien.

E-mail: [Peter.Slominski@oeaw.ac.at](mailto:Peter.Slominski@oeaw.ac.at)